



# Le plaidoyer du syndicat béninois Synergie Paysanne sur les questions foncières

Camille Saiah

## ► To cite this version:

Camille Saiah. Le plaidoyer du syndicat béninois Synergie Paysanne sur les questions foncières. Science politique. 2013. dumas-00948184

**HAL Id: dumas-00948184**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00948184>**

Submitted on 17 Feb 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Le plaidoyer du syndicat béninois SYNERGIE PAYSANNE sur les questions foncières.**



Camille Saïah

Mémoire dirigé par Philippe Lavigne Delville et Johanna Siméant  
Septembre 2013  
Université Paris I – Panthéon Sorbonne-UFR 11

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
A) Sous régime d'aide, les lois foncières travaillées par la tension constante entre les réseaux de l'immatriculation et de la sécurisation foncière .....	5
B) Déconstruire la domination des "réseaux de la réforme foncière par la loi" en Afrique .....	12
C) Contester dans et en dehors du « réseau de la réforme foncière par la loi » .....	15
D) Que signifie la pratique de l' « advocacy » dans un syndicat béninois ? .....	17
E) Les conditions d'enquête de mon immersion dans le syndicat SYNPA .....	19
<b>Partie I : SE CONSTRUIRE ET ETRE UN SYNDICAT PAYSAN AU BENIN .....</b>	<b>23</b>
A) Se construire en syndicat, contre les organisations paysannes et les ONG .....	26
B) Entrer dans SYNPA .....	42
C) Les contraintes de la construction d'un espace syndical paysan autonome .....	53
D) Reconstruire au quotidien l'engagement militant et une légitimité vis-à-vis des paysans dans le plaidoyer .....	59
<b>Partie II : CONSTRUIRE UN PLAIDOYER SUR LE FONCIER DANS UN SYNDICAT PAYSAN : UN REPERTOIRE D'ACTION A INVENTER .....</b>	<b>71</b>
<b>Chapitre 1 : La conversion au plaidoyer : une ressource pour prendre au sérieux un nouvel espace syndical paysan .....</b>	<b>71</b>
A) Importer le format plaidoyer dans le syndicat par des formations .....	72
B) Construire une légitimité publique, « ouvrir le syndicat » : un plaidoyer peu institutionnalisé .....	74
<b>Chapitre 2 : Le travail de la thématique foncière dans le plaidoyer .....</b>	<b>76</b>
A) Des « difficultés d'accès à la terre des jeunes ruraux » et de l' « insécurité foncière » à la cristallisation du plaidoyer dans l' « accaparement des terres » .....	76
B) Une expertise de la proximité, au service de l'émotion .....	85
C) Plasticité des figures de l'ennemi : affiches et études .....	88
D) La (re)construction du foncier comme intérêt-le foncier représenté .....	91
E) Le plaidoyer : un coût élevé de la critique face à de faibles ressources, créant un combat inégal et une forte division du travail .....	96
<b>Partie III : LE PLAIDOYER DE L'ALLIANCE SUR LE CODE DOMANIAL ET FONCIER .....</b>	<b>101</b>
<b>Chapitre 1 : Le positionnement de SYNPA par rapport au réseau de la réforme .....</b>	<b>108</b>
<b>Chapitre 2 : D'une mobilisation isolée sur le code à la création de l'Alliance .....</b>	<b>110</b>
A) S'emparer seul du code .....	111

B) Mobiliser les « grosses cylindrées », aux histoires différentes, sur la nécessité de s’emparer du code 115	
C) Les freins de la mobilisation .....	128
<b>Chapitre 3 : Pénétrer et s’imposer dans l’arène parlementaire .....</b>	<b>135</b>
A) Contraintes et opportunités de l’espace parlementaire.....	135
B) Pénétrer l’arène parlementaire : le travail de ralliement des députés.....	140
C) Le plaidoyer au sein de la Commission parlementaire : le travail de consensus .....	145
D) Après les travaux en commission et jusqu’au vote : une mobilisation plus conflictuelle et une polarisation du discours.....	148
<b>Chapitre 4 : Recomposition des discours et des frontières de l’espace du plaidoyer .....</b>	<b>150</b>
A) Une forte résonnance de l’ « accaparement des terres » dans l’arène parlementaire, mais un faible portage politique.....	150
B) Recompositions et apprentissages des frontières .....	156
C) Ce que fait le plaidoyer à la mobilisation.....	160
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>162</b>

## INTRODUCTION

Née en 2002 à Sè dans le Mono, au Sud du Bénin, d'une initiative du Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne (MRJC-Bénin), Synergie Paysanne (SYNPA) est aujourd'hui non seulement la seule organisation nationale à vocation *syndicale*, prétendant représenter les intérêts des paysans au Bénin, mais elle est aussi reconnue comme l'une des associations paysannes ayant le plaidoyer le plus spécialisé sur les thématiques foncières. Ce syndicat est le fruit d'une initiative spontanée de jeunes paysans béninois, soutenue par le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement. Avec comme ligne directrice la lutte contre l'« accaparement des terres », adossée à celle des OGM et des agro-carburants, SYNPA a construit collectivement au sein d'une Alliance d'ONG, un plaidoyer sur le code domanial et foncier, voté le 14 janvier 2013. Son discours s'est progressivement polarisé sur l'obligation de mise en valeur et l'acquisition limitée de surfaces de terres, afin de garantir la souveraineté alimentaire.

Le legs colonial imprègne encore les législations foncières en Afrique francophone, qui voit dans le titre foncier individuel, à travers l'immatriculation, le seul droit de propriété reconnu et garanti par l'Etat<sup>1</sup>. Il se fonde sur la distinction entre le Domaine (public et privé) de l'Etat et les terrains privés (le Foncier) susceptibles d'être immatriculés<sup>2</sup>. Cette démarche de création de la propriété privée « par le haut » est inspirée du système Torrens mis au point par l'Angleterre pour sécuriser les droits des colons en Australie<sup>3</sup>. Le titre foncier est l'horizon absolu, dans le sens où les terres restantes formant l'essentiel du territoire, objet de droits coutumiers oraux et incorporées dans le Domaine privé de l'Etat, sont « en attente » d'une immatriculation<sup>4</sup>. « Informelles » aux yeux de l'Etat, elles sont plutôt « extra-légales » en raison de leur existence propre à côté du droit écrit. Après la confirmation du cadre légal colonial lors de l'indépendance et la nationalisation peu effective de la terre sous le régime socialiste des années 1970-1980<sup>5</sup>, ce dualisme juridique est progressivement devenu structurel en droit, mais le titre foncier individuel est resté marginal en fait. En effet, en plus d'une immatriculation lourde et coûteuse, la propriété privée ne permet pas de lire la complexité de

---

<sup>1</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p. 467.

<sup>2</sup> Ibid, p 467.

<sup>3</sup> Joseph Comby, « La gestation de la propriété », dans Ph. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?...*, op. cit., p. 692-707.

<sup>4</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p 471.

<sup>5</sup> Ibid, p 473.

la dynamique des droits fonciers locaux et des propriétés familiales<sup>1</sup>, qui relèvent plutôt de « maîtrises foncières »<sup>2</sup> constituées de « faisceaux de droits »<sup>3</sup>. Ainsi, l'essentiel des terres rurales demeure sous régulation « coutumière » hétérogène, car seulement 1980 titres ont été émis entre 1906 et 1967, et 14 606 sont recensés en 2004<sup>4</sup>, pour 14 millions de Béninois en 2006. C'est dans ce sens que Jean Pierre Chauveau souligne l'absence de quête de titre foncier dans les mobilisations foncières africaines, contrairement aux mobilisations sud-américaines, qui le construisent souvent comme un « graal », afin de sécuriser l'accès à la terre<sup>5</sup>.

Selon le syndicat, depuis l'élection de Yayi Boni en 2006, la politique agricole de promotion des investissements privés libérale favorise les logiques de formalisation de droits de propriété privée, prévue dans la loi foncière 2007-03<sup>6</sup>. En effet, en 2007, le Bénin est le deuxième pays africain à signé un accord avec le Brésil, pour le transfert de la technologie bioéthanol, basée notamment sur la culture de la canne à sucre et du palmier à huile<sup>7</sup>. Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) en 2009 promeut les cultures de rente d'exportation, des agro-carburants et des investissements étrangers, provoquant une marginalisation de la petite paysannerie et une remise en cause de la souveraineté alimentaire, selon SYNPA<sup>8</sup>. Tandis que la première version du PSRSA était basée sur la promotion de grandes exploitations intensives, des semences améliorées et des engrais agro-industriels et bioénergétiques, le plaidoyer des organisations paysannes et de SYNPA a abouti en 2009 à une deuxième version prenant en compte l'agriculture familiale et les petites exploitations<sup>9</sup>.

#### A) Sous régime d'aide, les lois foncières travaillées par la tension constante entre les réseaux de l'immatriculation et de la sécurisation foncière

Ce régime dualiste et l'absence de formalisation des terres rurales sont remis en cause dans les années 1980, notamment par les politiques d'ajustement structurel et de privatisation à la recherche de gains de productivité, qui contestent la mainmise de l'État sur le foncier à

<sup>1</sup> Ibid, p 471.

<sup>2</sup> Étienne Le Roy, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », dans Chantal Blanc-Pamard, Luc Cambrézy (dir.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, Paris, Orstom, 1997, p. 455-472.

<sup>3</sup> Jean-Philippe Colin, « Disentangling Intra-Kinship Property Rights in Land : A Contribution of Economic Ethnography to Land Economics in Africa », *Journal of Institutional Economics*, 4 (2), 2008, p. 231-254.

<sup>4</sup> MUHRFLEC, *Lettre de cadrage de la réforme foncière au Bénin*, Cotonou, République du Bénin, 2009, p. 10.

<sup>5</sup> Intervention de Jean Pierre Chauveau lors du séminaire sur « la terre et le politique : de la construction de l'Etat aux mobilisations sociales », 11/07/2013, Douzième congrès de l'association française de science politique.

<sup>6</sup> ANGSTHELM B. (CCFD, France), MAHINO N., LUKACS A.M. (Synergie Paysanne), 2010. « Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres », Février, p 15.

<sup>7</sup> [http://www.podcastjournal.net/Le-Benin-attend-toujours-son-premier-verre-de-biocarburant\\_a4831.html](http://www.podcastjournal.net/Le-Benin-attend-toujours-son-premier-verre-de-biocarburant_a4831.html), Gervais Loko, « Le Bénin attend toujours son premier verre de biocarburant », 11/04/2010

<sup>8</sup> Ibid, p 15.

<sup>9</sup> Ibid, p 15.

travers des stratégies de privatisation<sup>1</sup>, mais aussi par la marchandisation et la spéculation foncière. L'absence de formalisation des terres a justifié des accaparements par l'État de terres appropriées et exploitées par des agriculteurs ou des éleveurs<sup>2</sup>. Un consensus sur la nécessité d'une formalisation des droits locaux se crée autour de deux approches opposées. Dans la première, l'immatriculation, à savoir la délivrance de titres de propriété privée, associée à la libération du marché foncier, est la solution unique aux conflits fonciers urbains, péri-urbains et ruraux<sup>3</sup>. La seconde approche de la « sécurisation foncière » reconnaît les spécificités des droits locaux<sup>4</sup> et leur dimension politique, dans le sens où les opérations d'enregistrement des droits sont des opportunités de politisation du foncier et d'exclusion<sup>5</sup>. En effet, loin d'être des freins à la productivité, ils sont objets de manipulation des normes, de logiques néo-patrimoniales des Etats où l'intervention publique restructure ses réseaux de clientèle<sup>6</sup>, ou de dysfonctionnements des systèmes d'arbitrage<sup>7</sup>. C'est dans cette seconde approche que SYNPA s'inscrit : si le titre foncier ne doit pas être généralisé comme un horizon incontournable pour les paysans, la formalisation de leurs droits est une nécessité, à travers la promotion de l'alternative du « certificat foncier », contrairement aux mobilisations corporatistes de l'ordre des avocats, des chambres nationales des notaires, des huissiers de justice, des architectes ou des urbanistes du Bénin<sup>8</sup>. Le syndicat partage l'idée que la coexistence de deux régimes fonciers, moderne et coutumier, crée de l'insécurité pour les investissements industriels et agricoles, qu'il illustre par différentes situations : « les descendants demandent l'annulation d'une vente antérieure sur la base du caractère inaliénable de la propriété lignagère ; les confusions entre le patrimoine d'une indivision et celui du représentant de l'indivision ; la difficulté à distinguer une jachère longue d'un terrain abandonné ; la superposition de différents droits coutumiers entre cultivateurs et éleveurs utilisant les mêmes espaces à des périodes différentes »<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid, p 472.

<sup>2</sup> Ibid, p 475.

<sup>3</sup> Jean-Philippe Platteau, « The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa : A Critical Assessment », *Development and Change*, 27 (1), 1996, p. 29-86, pour une évaluation critique de ces stratégies.

<sup>4</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p 473.

<sup>5</sup> Parker Shipton, « The Kenyan land tenure reform : misunderstanding in the public creation of private property », dans Roger E.Downs, Stephen P.Reyna (eds), *Land and society in contemporary Africa*, Harlow, University Press of New England, 1988, p 91-135.

<sup>6</sup> Sara Bery, *No condition is permanent. The social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1993.

<sup>7</sup> S. Berry, *No Condition is Permanent...*, op. cit. ; Jean-Pierre Chauveau, Paul Mathieu, « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers », dans Ph. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?...*, op.cit., p. 243-258.

<sup>8</sup> Communiqué interprofessionnel sur la loi 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin, Ordre des avocats, Chambre nationale des notaires, chambre nationale des huissiers de justice, chambre nationale des commissaires-priseurs, ordre des géomètres experts, ordre national des architectes et des urbanistes réunis en interprofession le 14 janvier 2013 votée par l'Assemblée nationale.

<sup>9</sup> ANGSTHELM B. (CCFD, France), MAHINO N., LUKACS A.M. (Synergie Paysanne), 2010. « Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres », Février, p 12.

A l'issue des négociations d'ajustement structurel en 1993 et une première démarche expérimentée en Côte d'Ivoire, 41 Plans Fonciers Ruraux, financés par l'Agence France Développement et la Banque Mondiale, reconnaissent les droits fonciers locaux non immatriculés comme source de droit légitime<sup>1</sup>. En effet, pour clarifier la situation foncière et remédier à leur caractère oral, ils cartographient leur diversité à travers une procédure d'enquêtes contradictoires et de levées de parcelles<sup>2</sup>. Un projet de législation rurale fondé sur la reconnaissance juridique des droits identifiés par les Plans Fonciers ruraux, se construit après des négociations entre le ministère de l'Agriculture, l'Agence France Développement et la GTZ entre 1997 et 1998<sup>3</sup>. Son utilité fait consensus, car le cadre légal foncier des années 1960 reprend les textes coloniaux.

Cette loi 2007-003 portant sur le régime foncier rural est une révolution. Elle sort du dualisme juridique, car elle rompt avec le principe de domanialité, en basculant les terres « *objets de droits établis ou acquis selon la coutume et plus largement les pratiques et normes locales* »<sup>4</sup> dans les « terres privées » au même titre que les terrains immatriculés<sup>5</sup>. Le régime foncier n'est plus dual (titre foncier comme seul titre de propriété et l'informalité pour les droits locaux), mais pluriel, car plusieurs statuts juridiques peuvent être articulés. En effet, elle crée une alternative juridique au titre foncier qui n'est plus l'unique horizon, le « certificat foncier »<sup>6</sup>, car il a un dispositif d'administration foncière spécifique, intégré à l'administration communale<sup>7</sup> (en marge du service des Domaines, chargé de gérer le Domaine de l'État et les titres fonciers)<sup>8</sup>. Il a vocation à être le statut juridique principal pour les terres rurales. Il a toutes les caractéristiques de la propriété sans la garantie de l'Etat, car il est cessible, transmissible et utilisable en garantie pour crédit, valant « *présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve contraire, établie devant le juge* »<sup>9</sup>. En outre, cette loi institutionnalise la démarche des plans fonciers ruraux qui, à la demande d'un village, peuvent être réalisés pour constituer la documentation cartographique (le plan parcellaire) et littérale

---

<sup>1</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p. 473.

<sup>2</sup> Ibid, p 473

<sup>3</sup> Ibid, p 475

<sup>4</sup> Art. 7 de la loi 2007-003 portant régime foncier rural en République du Bénin.

<sup>5</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p. 477.

<sup>6</sup> p 486

<sup>7</sup> Alain Rochegude, « Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers », dans LAJP, « Retour au foncier », *Cahiers d'anthropologie du droit 2002, op. cit.*, p. 13-32.

<sup>8</sup> P 476.

<sup>9</sup> Art. 111 de la loi 2007-003 portant régime foncier rural en République du Bénin



(registres des ayants droit), à partir desquels les certificats fonciers sont délivrés<sup>1</sup>. Elle crée un dispositif local de gestion des terres couplant niveau communal, chargé de délivrer les certificats fonciers aux acteurs locaux et d'en assurer l'administration, et niveau local (des comités villageois de gestion foncière qui disposent d'un double de la documentation assurent la gestion foncière de proximité et préparent les dossiers de mutation à faire enregistrer à la commune)<sup>2</sup>. Pour SYNPA, cette loi est une « victoire », « un instrument consensuel » sur l'accès à la terre et la sécurisation, notamment à travers la formalisation de pratiques coutumières orales, dans des contrats de bail, de prêt de terre, ou d'amodiation.

Cette loi est une réussite paradoxale, car elle constitue une révolution juridique à faible portage politique sans « la société civile ». Sa mise sur agenda ne résulte ni de pressions politiques des acteurs ruraux, ni d'un large débat public porté par le ministère de l'Agriculture ou les organisations paysannes, mais d'un groupe réduit d'experts béninois, qui ont trouvé dans ce « projet de développement » au statut juridique incertain des moyens pour servir leurs intérêts<sup>3</sup>. Cette loi sans politique paraît ainsi entériner la victoire du camp de la sécurisation foncière, mais elle n'est qu'une victoire apparente, car cette révolution n'est ni explicite et ni assumée. L'accent est mis sur le PFR comme outil, sans que la signification juridique et politique soit explicite et sans une réelle définition de la politique foncière rurale<sup>4</sup>. L'avant-projet avait fait l'objet d'une attaque par le ministère de l'Urbanisme, qui contestait le caractère exclusivement rural de la loi et mettait en avant l'immatriculation comme objectif ultime<sup>5</sup>. La séparation juridique et institutionnelle du foncier rural et urbain pose des questions de principe, celle du traitement inégal des citoyens, et pratiques relatives aux frontières entre les deux espaces et la place du péri-urbain. Les géomètres revendiquaient le monopole des levées topographiques dans les Plans Fonciers Ruraux, risquant de bloquer le processus en raison de leur faible nombre. Mais un consensus construit au sein de l'élite administrative s'est appuyé sur une compétence juridique reconnue du juriste de l'équipe, qui a su mobiliser le soutien de personnes clés dans différentes administrations et contrebalancer l'offensive du ministère de l'Urbanisme<sup>6</sup>. De nombreux cadres de l'administration travaillant en milieu rural connaissent les réalités foncières locales pour ne pas adhérer au discours

---

<sup>1</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p. 477.

<sup>2</sup> Ibid, p 477.

<sup>3</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p. 478.

<sup>4</sup> Ibid, p 478

<sup>5</sup> Ibid, p 478

<sup>6</sup> Ibid, p 479.

international sur la privatisation des terres ou aux appels à la généralisation de l'immatriculation<sup>1</sup>.

Après l'élection de Yayi Boni en 2006 et les négociations avec un nouveau bailleur de fonds, le Millenium Challenge Corporation (MCC), proposant d'appuyer une réflexion globale sur le foncier, s'opèrent un déplacement de focale et une claire volonté de mettre le certificat foncier au service d'une généralisation du titre foncier<sup>2</sup>. La création de la nouvelle agence d'aide américaine, le Millenium Challenge Corporation (MCC), après la Conférence de Monterrey sur le financement de l'aide en 2002, prétend répondre aux critiques sur l'efficacité de l'aide, en proposant des investissements massifs à un nombre limité de pays, choisis en fonction de critères de bonne gouvernance<sup>3</sup>. Elle vise à créer des effets de levier dans la lutte contre la pauvreté par la croissance économique et pour « faire du Bénin un pays attractif pour les investisseurs »<sup>4</sup>. Avec Madagascar, le Bénin est l'un des premiers pays sélectionnés. Une convention de coopération signée en 2006 entre les gouvernements béninois et américain prévoit quatre projets, intitulés « accès foncier », « accès aux services financiers », « accès à la justice », « accès aux marchés ». Elle finance une petite équipe nationale, appelée Millenium Challenge Account-Bénin (MCA-Bénin) qui élabore avec le gouvernement un projet à soumettre au MCC<sup>5</sup>. Le MCA-Bénin est à la fois une instance nationale facilitant le dialogue politique en raison de son rattachement direct à la Présidence de la République, un bailleur de fonds au nom du MCC, et un maître d'œuvre pour définir la politique, s'impliquant directement dans les négociations et les arbitrages<sup>6</sup>. Sur le budget total de 300 millions de dollars, le projet « accès foncier » représente 11%. Pour « faciliter l'investissement privé par la réduction de l'insécurité foncière et la création d'actifs monnayables »<sup>7</sup>, il vise la refonte en quatre ans de la législation foncière intégrant l'urbain et le rural, la transformation de 30 000 permis d'habiter en titres fonciers en zone urbaine, la réalisation de 300 Plans Fonciers Ruraux en 4 ans, associés à la délivrance de 75 000 certificats fonciers, dont 40% seront transformés en titres fonciers<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid, p 479.

<sup>2</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p. 479.

<sup>3</sup> Benoit Daviron, Thierry Giordano, Le Millenium Challenge Account. Une nouvelle conception de l'aide publique au développement ?, Paris, IDDRI, 2006 (série analyses. 4).

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p 479.

<sup>6</sup> Ibid, p 487.

<sup>7</sup> Ibid, p 481

<sup>8</sup> Ibid, p 481

Ainsi, deux processus parallèles cohabitent, soutenus par des réseaux et des visions des Plans Fonciers Ruraux distincts. Le réseau de la « sécurisation », dans lequel SYNPA s'inscrit, voit dans le certificat foncier une alternative au titre foncier, pour sécuriser les droits fonciers locaux, qui doit culminer avec la finalisation des décrets de la loi 2007-03<sup>1</sup>. Le passage du certificat foncier à l'immatriculation doit être possible sans être obligatoire. Dans une logique décentralisée, la commune est l'échelon privilégié de la gestion foncière rurale, articulée mais indépendante du service des Domaines, pour assurer la proximité et la fiabilité. Cette politique foncière est soutenue par un noyau de hauts cadres au sein du Ministère de l'Agriculture et au-delà, qui partagent une critique des titres fonciers, plus ou moins radicale, mais surtout la perception pragmatique de l'incapacité de l'immatriculation à répondre aux conflits fonciers ruraux<sup>2</sup>. Mais ce réseau n'a pas élargi ses soutiens aux organisations paysannes et aux élus locaux. La « sécurisation foncière » est restée dans une conception rurale, sans lien avec les acteurs qui promeuvent en milieu urbain une approche voisine, pour mettre ensemble cette conception sur l'agenda politique. Sans articulation à la recherche, son corps de croyance est resté peu formalisé et peu diffusé. En raison de ce faible portage politique au sein du ministère de l'Agriculture, lui-même en position fragile dans le gouvernement, ce réseau se retrouve faible quand la politique foncière est posée au niveau national. Au contraire, dans le réseau de l'immatriculation, le Plan Foncier Rural est au service de l'extension incontournable et rapide des titres de propriété privée en zone rurale, ce qui minore le statut juridique du certificat foncier<sup>3</sup>. Ce dernier n'est qu'une solution provisoire de second rang, qui doit basculer vers le titre foncier. Le dispositif communal de gestion foncière n'est qu'un prélude à une déconcentration forte du service des Domaines au niveau local. Plus structuré et cohérent, ce réseau est soutenu par une alliance entre l'Ordre des géomètres experts et des urbanistes de la Direction de l'Urbanisme, pour qui le titre foncier est une nouvelle rente de situation.

Une réorientation du cadrage des Plans Fonciers Ruraux en faveur de l'immatriculation et une recomposition des acteurs s'opèrent progressivement<sup>4</sup>. Entre 2007 et 2008, les géomètres s'investissent dans les comités de préparation des décrets d'application de la loi 2007-03, sur les enquêtes de terrain et les procédures, pour les faire évoluer vers celles de l'immatriculation. En 2009, des experts internationaux du cabinet américain Stewarts sont

---

<sup>1</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p 480.

<sup>2</sup> Ibid, p 486.

<sup>3</sup> Ibid, p 482.

<sup>4</sup> Ibid, p 484.

recrutés pour élaborer un projet de Livre Blanc du code foncier et sept études. En raison de leur faible connaissance de l'Afrique et du Français, ils laissent une forte autonomie aux experts nationaux de l'équipe, étroitement liés aux géomètres et aux urbanistes<sup>1</sup>. Dans l'étude sur les procédures des Plans Fonciers Ruraux, réalisée par le Président de l'Ordre des géomètres, l'absence des titres fonciers est la principale cause des conflits fonciers ruraux<sup>2</sup>. Elle recommande de généraliser le titre foncier, de simplifier ses procédures et ses coûts, et de créer une Agence nationale du cadastre et de l'immatriculation foncière, avec des antennes départementales dotées de larges moyens. Malgré la reprise des acquis de la loi foncière rurale, le Livre Blanc la vide de son sens en proposant le passage automatique du certificat foncier au titre et en revenant sur les prérogatives de gestion foncière des communes<sup>3</sup>. En obtenant que la réforme foncière soit officiellement dans les attributions du nouveau ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière (MUHRLEC), les urbanistes gagnent le leadership sur le foncier.

Cette généralisation des titres de propriété privée n'est pas le simple décalque de la stratégie libérale du MCA-Bénin, où le bailleur de fond imposerait à l'Etat « passif » son diktat<sup>4</sup>. Elle serait plutôt le produit du poids des luttes corporatistes institutionnelles internes et des rentes des acteurs de l'administration foncière, qui ont trouvé au bon moment dans le MCA-Bénin un relai, à savoir les moyens financiers, intellectuels (expertise nationale ou internationale) et politiques (négociation avec l'Etat) de la lutte et du lobbying, pour impulser la généralisation des titres de propriété privée<sup>5</sup>. Ainsi, face au réseau organisé de l'immatriculation qui a un cadre cognitif largement partagé, le réseau isolé de la sécurisation, dans lequel SYNPA s'inscrit, nécessite de fortes ressources et de larges soutiens dans ce combat inégal, pour changer les termes du débat<sup>6</sup>.

Le plaidoyer de SYNPA au sein de l'Alliance pour un code foncier socialement juste, s'inscrit aussi dans un mouvement de « démonopolisation du travail politique » corrélé à l'essor de la « société civile » comme acteur d'opposition, selon Emmanuel Vidjinnagni Adjovi<sup>7</sup>. De manière paradoxale, l'affaiblissement de la légitimité des partis politiques durant

---

<sup>1</sup> Lavigne Delville Philippe, 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin : Émergence et mise en question d'une politique instituant dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, Vol. 60, p 482

<sup>2</sup>Ibid, p. 483.

<sup>3</sup> Ibid, p 483.

<sup>4</sup> Ibid, p 488

<sup>5</sup> Ibid, p 488.

<sup>6</sup> Ibid, p 481.

<sup>7</sup>Adjovi E.V., 2006. « *Mobilisations citoyennes et démonopolisation du travail politique au Bénin* », *Perspective Afrique*, Vol. 1, No. 3, 2006, p 187.

la présidentielle de 2006 a consolidé la démocratie, à travers des actions collectives organisées par des réseaux d'ONG, des mouvements syndicaux et des personnalités indépendantes<sup>1</sup>. En effet, entre 2003 et 2006, ces derniers ont exigé la tenue à la bonne date de l'élection et ont empêché les tentatives de modification des dispositions constitutionnelles relatives au Président de la République, qui voulaient retirer la limite d'âge de 70 ans maximum et du nombre de deux mandats<sup>2</sup>.

## B) Déconstruire la domination des “réseaux de la réforme foncière par la loi” en Afrique

Dans les deux réseaux de l'immatriculation et de la sécurisation, la formalisation des droits fonciers par la *loi* est supposée résoudre les conflits fonciers. En effet, selon Patrick McAuslan, les deux dernières décennies en Afrique ont été caractérisées par la mise en œuvre de réformes foncières par la *loi*, construite comme « la » solution aux conflits fonciers, pour libéraliser et faciliter la création de marchés fonciers<sup>3</sup>, dans laquelle s'inscrit le code domanial et foncier voté en 2013. Pour Ambreema Manji, cette domination de la loi est liée au succès du projet de Soto dans les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux, qui soutient que le manque de formalisation des droits de propriété foncière, par l'immatriculation et la délivrance de titres, est à l'origine des obstacles au développement<sup>4</sup>. Ce document de propriété sur la terre, pouvant être ainsi utilisée comme une garantie de prêt, est supposé à l'origine de la croissance capitaliste occidentale reposant sur un système de propriété légale (« *law is the instrument that fixes and realizes capital* »)<sup>5</sup>, dans lequel la loi joue un rôle central (« *assets need a formal property system to produce significant surplus value* »)<sup>6</sup>. Cette formalisation des droits de propriété est reprise en 2003 par la Banque mondiale, qui soutient que la terre n'est pas seulement un moyen de subsistance, mais “*a main vehicle for investing, accumulating wealth, and transferring it between generations*”<sup>7</sup>. Au-delà d'une politique de « réduction de la pauvreté », elle est au service de la croissance économique, car elle est un soutien plus large à l'émergence de marchés de crédits ruraux, supposés augmenter la mobilité sociale<sup>8</sup>. Elle est souvent liée à l'idée d'une nécessaire

---

<sup>1</sup> Adjovi E.V., 2006. « *Mobilisations citoyennes et démonopolisation du travail politique au Bénin* », Perspective Afrique, Vol. 1, No. 3, 2006, p 187.

<sup>2</sup> Ibid, p 187.

<sup>3</sup> P. McAuslan, 2003. *Bringing the Law back in: essays in land, law, and development*, London, Ashgate, p 248.

<sup>4</sup> Ibid, p 2.

<sup>5</sup> H. De Soto, 2000. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere Else*, p 164.

<sup>6</sup> Ibid, p 164.

<sup>7</sup> World Bank, 2003. *Land policies for Growth and Poverty Reduction*, p 9-10.

<sup>8</sup> Ambreema Manji, 2006. *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, éditeur : Zed Books, p

transition de l'agriculture de subsistance vers une agriculture industrialisée<sup>1</sup> et à un imaginaire, où la terre serait « inutilisée » comme un « capital mort », que l'immatriculation viendrait « libérer »<sup>2</sup>. La promotion de la règle de droit (« *the rule of law* ») est construite comme une priorité de l'aide internationale<sup>3</sup>, comme en atteste le Secrétaire d'Etat Colin Powell invoquant les travaux de De Soto en 2002 : “*the hidden architecture of sustainable development is law. The law. The rule of law that permits wonderful things to happen*”<sup>4</sup>. Ainsi, la formalisation des droits de propriété confère à la loi un rôle central dans le développement et la résolution des conflits fonciers, marquant une approche instrumentaliste et techniciste de celle-ci<sup>5</sup>.

Le seul format de la loi véhiculerait l'idée que les obstacles au développement seraient liés à l'absence de formalisation des relations foncières. Selon Cutler, la promotion de la loi dans les réformes foncières depuis les années 1990 a un rôle majeur dans la globalisation du néo-libéralisme, car elle forme un *lien* juridique complexe entre différents niveaux de débat et de mise en application de la réforme foncière, à savoir les ordres mondiaux et locaux, économiques et politiques, des institutions internationales jusqu'au au gouvernement et au champ du paysan<sup>6</sup>. En effet, la globalisation de la loi promeut certaines valeurs : “*the law that is globalized is essentially American or Anglo-American in origin, promoting the values of neo-liberal regulatory orders. These values and beliefs are in turn embodied in legal rules that provide the foundation for the expansion of property relations based in the private appropriation of surplus value*”<sup>7</sup>. Dans cette globalisation de la loi, des similitudes s'observent en Afrique dans la tendance à remplacer des régimes fonciers complexes et collectifs par un régime privé<sup>8</sup>. Ambreena Manji souligne le rôle des élites et des consultants juristes, à travers leur capacité à traduire les intérêts de différents acteurs en question de loi, et

---

<sup>1</sup> The Economist, 2004. “breathing life into dead capital : why secure property rights matter”, in How to make Africa smile : a survey of sub-Saharan Africa, 17 January, pp10-11. “*African find it hard to use what they have to best advantage, because they lack secure property rights. Very few can prove that they own their land or their homes, because do not have title deeds. This matters, because without a reliable system for ascertaining who owns what, assets cannot be used as collateral. In rich countries, if a farmer wants to invest in better seeds or bigger tractors, he can probably borrow the necessary cash using his land as security. If he fails to honor his debt; the bank takes the land. If all does well, however, his easy access to credit allows him to make his land more productive, which in turn increases its worth. Asset-backed lending is a crucial element in the dynamism of advanced capitalist countries*”.

<sup>2</sup> Ambreena Manji , *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, 2006, éditeur : Zed Books, p 9

<sup>3</sup> Ibid, p 11.

<sup>4</sup> Institute for Liberty and Democracy at [www.ild.org.pe/home.htm](http://www.ild.org.pe/home.htm) (accessed december 2005)

<sup>5</sup> Ibid, p 9.

<sup>6</sup> A.C. Cutler, 2002.*Histocial Materialism, globalization and law*, Rupert Mark, New York, p 231.

<sup>7</sup> Ibid, p 231.

<sup>8</sup> Ambreena Manji , *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, 2006, éditeur : Zed Books, p 18.

à les convaincre de ce que sont leurs intérêts<sup>1</sup>. Cutler soutient ainsi : “*globalized law advances the interests of a transnational class whose members function as the “organic intellectuals” for the globalization of capitalism*” et que cette classe transnationale “*advances a particular legal culture informed by neo-liberal values and the privileging of private ordering as the most natural, efficient, consensual and just means of regulating commercial and productive relations*”<sup>2</sup>.

Ainsi, la formalisation des droits fonciers est traitée comme un exercice technique, dont la nature idéologique reste non débattue<sup>3</sup>. Déconstruire ce « réseau de la réforme foncière par la loi » implique d’analyser comment les perspectives alternatives sont exclues du débat, tels que les aspects politiques, conflictuels de la propriété et les controverses de la redistribution<sup>4</sup>. Selon Kennedy, la règle de droit comme principe de développement, évite la confrontation avec « *les choix politiques et économique complexes* » et n’interroge pas « *l’idée que construire la règle de loi peut être une stratégie de développement en elle-même* »<sup>5</sup>. D’ailleurs, De Soto affirme ainsi : « *property is not a primary quality of assets, but the legal expression of an economically meaningful consensus about assets...Property is not the assets themselves but a consensus between people as to how those assets should be held, used and exchanged* »<sup>6</sup>. Cutler invite à comprendre la dépréciation des régimes fonciers informels ou collectifs, caractérisés par les *advocates* de la formalisation, comme « *passifs* », « *défectueux* », « *extra-légaux* »<sup>7</sup>, comme un « *un sous-sol sordide du monde précapitaliste* »<sup>8</sup>. De surcroît, la formalisation suppose des réformes foncières centrées sur l’Etat : “*law is and should be the law of the state, uniform for all persons, exclusive of all other law, and administered by a single set of state institutions. To the extent that other, lesser normative orderings...exist, they ought to be and in fact are hierarchically subordinate to the law and institutions of the state*”<sup>9</sup>. Cette approche n’explique pas les pratiques de l’informalité, même dans l’incertitude d’un accès continu à la terre (éviter pour les femmes la révélation de sources importantes de revenus indépendants aux hommes, ou le paiement de taxes face à un

<sup>1</sup> Bruno Latour, “give me a laboratory and I will raise the world”, in K.D. Knorr-Cetina and M.Mulkay (eds), *Science Observed: perspectives in the Social Study of Science* (London: Sage, 1983), p 68.

<sup>2</sup> A.C. Cutler, 2002. *Histocial Materialism, globalization and law*, Rupert Mark, New York, p 231.

<sup>3</sup> Ambreena Manji, *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, 2006, éditeur : Zed Books, p 19.

<sup>4</sup> F.von Benda-Beckmann, 1989. “Scapegoat and Magic charm: law in development theory and Practice”, *Journal of Legal pluralism and unofficial law*, 28, p 129-48.

<sup>5</sup> Kennedy, 2003. « Laws and development », p 17-35, in A.Perry and J.Hatchard (eds), *Law and development : facing complexity in the 21st century* (London, Cavendish)

<sup>6</sup> H. De Soto, 2000. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere Else*, p 164.

<sup>7</sup> Ibid, p 100.

<sup>8</sup> Ibid, p 55.

<sup>9</sup> J.Griffiths, 1986. “What is legal pluralism?”, *Journal of legal pluralism and unofficial law*, 24, p 1-55.

Etat coercitif<sup>1</sup>). Carothers définit “the rule of law” ainsi : « *a system in which the laws are public knowledge , are clear in meaning, and apply equally to everyone. Spreading the rule of law by reforming laws (such as company laws) and legal institutions (such as the courts and the police) is seen as the necessary follow-up to the political and economic liberalization that has been imposed on the developing world since the 1990s. It is perceived by its advocates to be relatively uncontentious, as a promotion of principles rather than profits. Its intricate connection with capitalism is, inescapable. In the unusually explicit words of the director of Britain’s institute of Economic affairs, “what Africa needs is capitalism and its first cousin the rule of law”*<sup>2</sup>. Ainsi, j’analyserai le plaidoyer de SYNPA, à travers son positionnement par rapport à ce « réseau de la réforme foncière par la loi », où la loi est « la » solution aux conflits fonciers, pour éclairer les possibilités créées ou non de mise à distance et de résistance, les dépendances et les solidarités, mais aussi sa capacité de mise en débat de la formalisation, du sens et de la direction de la réforme foncière<sup>3</sup>.

### C) Contester dans et en dehors du « réseau de la réforme foncière par la loi »

Le format plaidoyer implique souvent le choix de contester dans le cadre de la loi, perçue comme le site légitime de la critique, comme le confirme la priorité accordée par SYNPA au plaidoyer sur le projet de code domanial et foncier entre 2011 et 2013. De même, entre 2010 et 2012, le plaidoyer sur les politiques agricoles représente 45.5% du budget du syndicat. Mais d’autres actions du syndicat s’inscrivent aussi en dehors du cadre de la loi, telles que la sensibilisation sur l’ « accaparement des terres », la formalisation des contrats d’amodiation, de prêt ou de donation de terres, ou l’appui juridique de paysans sans terre. Est-ce que le format plaidoyer lui offre une marge de manœuvre suffisante, pour penser et formuler des stratégies en dehors du cadre de la loi et des critiques sur son contenu, contre la marchandisation ou pour une redistribution des terres ? Ambreena Manji analyse le rôle des ONGs, les « *women’s advocacy groups* » ougandaises, dans le renforcement de la perception de la loi, construite comme le « point de passage obligatoire » pour résoudre les conflits fonciers, et s’interroge sur les raisons de leur incapacité à le remettre en cause<sup>4</sup>. Réagir à des amendements dans le champ magnétique de la loi limite la portée de leur action, les rend incapables de contester la marchandisation de la terre, de proposer des alternatives au langage

<sup>1</sup> Manji, “Imagining women’s “legal world””, p 435-55.

<sup>2</sup> T.Carothers, « The rule of Law Revival », Foreign affairs, 77 (2), 1998, p 95

<sup>3</sup> Ibid, p 12.

<sup>4</sup> Ambreena Manji, *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, 2006, éditeur : Zed Books, p 99.



de la formalisation des droits et du marché, et les prive d'une influence plus large de l'agenda politique<sup>1</sup>. Elles essaient de contenir la marchandisation, non pas d'y résister, marquant l'abandon du terrain de l'économie politique pour celui de la loi<sup>2</sup>. En concentrant leur lobbying pour inclure la copropriété de la conjointe dans le Land Act de 1998, elles ont plus affirmé que questionner cette perception instrumentaliste et techniciste de la loi. Face au blocage du gouvernement, elles ont cherché de l'aide du *British Department for International Development* (DfID), très impliqué à promouvoir, financer, superviser la rédaction du premier draft et l'introduction de la nouvelle loi<sup>3</sup>, mais qui en pratique n'utilise pas son influence pour les soutenir<sup>4</sup>. De surcroît, la copropriété augmente les risques de perte de la terre des femmes, car elle renforce le marché de crédit, en facilitant l'usage de la terre comme garantie de prêt<sup>5</sup>.

A contrario du plaidoyer des « *women's advocacy groups* » qui renforce le « réseau de réforme foncière par la loi », Ambreena Manji souligne d'autres stratégies de mise à distance et de résistance au cadre et au contenu dominants de la loi, perçue comme « la » solution pour changer les relations foncières<sup>6</sup>. Elles ne sont pas centrées sur l'Etat et ne recherchent pas le consensus. En créant des stratégies d'action directes en dehors du cadre de la loi, certains mouvements ruraux, formés pour contester la distribution inégale des terres, identifient les paysans ayant des besoins de terre, les terres disponibles, et agissent pour les acquérir, notamment à travers les occupations de terre<sup>7</sup>. La reconnaissance ultérieure par l'Etat n'est pas leur principal but, même si elle peut leur donner des solutions<sup>8</sup>. Puis, d'autres mouvements ruraux agissent dans le cadre de la loi mais contestent son contenu, comme le souligne Houtzager pour le Mouvement des Sans Terres au Brésil, qui introduit la fonction sociale de la propriété dans la loi : “*The MST's juridical mobilization....sheds light on some of the ways in which social movements can use the law to create countervailing possibilities to the particular “liberal” property regime that is being globalized from above. It has played a substantial role in altering a highly exclusionary legality by compelling public authorities to implement existing agrarian reform legislation and by helping to create and institutionalize novel interpretations of the social functions of property*”<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid, p 118.

<sup>2</sup> Ambreena Manji, *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, 2006, éditeur : Zed Books, p 111.

<sup>3</sup> I.G.Shivji, 1997. “Land: the terrain of Democratic Struggle”, *Change*, 5, p 77.

<sup>4</sup> P.McAuslan, *Bringing the Law Back in : Essays in land, law and development* (London, Ashgate, 2003).

<sup>5</sup> Ibid, p 114.

<sup>6</sup> Ibid, p 114.

<sup>7</sup> Ibid, p 114.

<sup>8</sup> Ibid, p 115.

<sup>9</sup> P.Houtzager, 2005. *The movement of landless (MST) and the juridical Field in Brazil*, Institute of Development studies Working paper.

Tandis que les advocates doivent être « raisonnables » et porter « des critiques positives », ils peuvent participer à cette contraction de l'espace critique, dans une position de suivi légitimatrice des programmes qu'ils veulent au départ dénoncer<sup>1</sup>. Dans quelle mesure SYNPA peut renforcer le réseau de l'immatriculation, en acceptant de participer au plaidoyer sur le code foncier ? Quelles contraintes l'empêchent de contester au-delà du cadre de la loi ?

D) Que signifie la pratique de l' « advocacy » dans un syndicat béninois ?

Si le plaidoyer occupe une place centrale au sein de SYNPA, en termes financier et de temps mobilisé, elle mobilise peu de personnes (le Secrétaire Exécutif, le Secrétaire Général, la volontaire internationale chargée de plaidoyer et lobbying). Cette injonction au plaidoyer relève plus du langage des ONG internationales, en particulier de développement, de l'humanitaire, de défense des droits de l'homme ou de l'environnement<sup>2</sup>. Johanna Siméant souligne qu' « *elle constitue une forme apparemment plus policée et civilisée de la critique, et semble plus acceptable pour qui est critiqué puisqu'elle juge et exhorte ce dernier à partir de son propre discours et des valeurs qu'il revendique* », dans des « *interactions poursuivies entre pouvoirs et plaideurs* » stabilisées. Elle recourt à l'information, à l'expertise, et au droit pour défendre les droits<sup>3</sup>. Que signifie l'appropriation de cette bonne forme de défense des intérêts par un syndicat et quelles sont les raisons de son succès ?

L'advocacy est une nouvelle catégorie de l'aide internationale qui émerge à la fin des années 80, le produit de « *la conformation qu'exercent les organisations internationales* », qui « *appellent de leurs vœux une société civile dont l'existence leur est nécessaire pour pouvoir se prévaloir de dialoguer avec elle – mais par un dialogue dans les bonnes formes « bon format des mobilisations* »<sup>4</sup>. La conversion à l'advocacy renvoie à un nouvel âge de prise de parole considéré comme légitime chez les ONG pour ré-enchanter le monde du développement face à ses échecs<sup>5</sup>. Pour le CCFD, ayant subi la critique anti tiers-mondiste dans les années 80, le plaidoyer dans son dialogue en apparence constructif avec les pouvoirs permet à nouveau de faire de la politique d'une façon plus euphémisée<sup>6</sup>. Le CCFD transforme sa Direction des Relations Thématiques (DRT), créée en 1998 et qui assurait la «

---

<sup>1</sup> Siméant J., Advocacy : un mot, et un peu plus qu'un mot. Sur la diffusion internationale d'un impératif de conformation de la société civile.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Ibid

*capitalisation d'expériences d'appui aux partenaires et d'Éducation au développement* »<sup>1</sup>, en Direction des Études et du Plaidoyer (DEP) en 2008<sup>2</sup>. Elle est aussi un avatar de la professionnalisation des ONG. Elle suppose le fait de parler pour des tiers, et « *sous-entend une plus grande difficulté pour le tiers, la victime défendue, de plaider pour elle-même, le terme étant le plus souvent compris comme intervention auprès des autorités au nom de tierces parties* »<sup>3</sup>. Dans cette conflictualité particulière, elle vise à convaincre l'autre dans un registre pédagogique.

J'essaierai de décrire les pratiques et leur texture et le sens que les syndicalistes donnent au « plaidoyer », mais aussi son contraire, ce que le plaidoyer n'est pas ou ne doit pas faire, telle que les marches ou les manifestations. Face à la faiblesse des moyens financiers et des compétences juridiques, le plaidoyer est une ressource pour émettre une forme de la critique « acceptable », dans un syndicat en construction qui doit bâtir un nouvel espace de défense des intérêts et qui doit créer sa base, dans un contexte difficile de dialogue avec le pouvoir. En effet, Johanna Siméant pose la question suivante : « au nom de quoi, en tant que jeune syndicat, prendre la parole, et espérer être pris au sérieux ? ». Dans ces conditions, le plaidoyer est peu institutionnalisé, très politisé et utilise une expertise de l'émotion, de la proximité et du témoignage. En tant que syndicat, le format plaidoyer lui permet de faire des alliances sur le code foncier avec des ONG de plaidoyer. Ce format plaidoyer ne crée-t-il pas une tension entre l'expertise coûteuse, la proposition d'amendements dans le cadre de la loi, et la nécessité de répondre aux problèmes fonciers concrets des militants ? La manière dont le plaidoyer est investi par les militants, détermine si SYNPA tend plus vers une ONG de plaidoyer ou vers un syndicat de plaidoyer<sup>4</sup>. Le plaidoyer de SYNPA s'inscrit-il dans un mouvement d'autonomie, de segmentation, de distinction face à la globalisation ou d'incorporation, d'adhésion à un projet ?

---

<sup>1</sup>Roumeguère Charlotte, *Le CCFD-Terre solidaire et son influence sur les acteurs de politiques publiques. Un essai de définition du plaidoyer*, Mémoire de Master 2 Solidarité et Action Internationale, Institut Catholique de Paris, 2010, p. 18-19

<sup>2</sup>Siméant J., *Advocacy : un mot, et un peu plus qu'un mot. Sur la diffusion internationale d'un impératif de conformation de la société civile*, p 10.

<sup>3</sup>Ibid, p 10.

<sup>4</sup>Ibid

#### E) Les conditions d'enquête de mon immersion dans le syndicat SYNPA

Ce stage de trois mois s'est réalisé au siège de SYNPA, à Abomey-Calvi, aux côtés du bureau exécutif, alterné par certaines observations du travail militant à Bohicon (Centre-Sud), Comé (Sud-Est) et Allada (Sud). Libre d'organiser mon emploi du temps, je n'avais pas de tâche confiée par le bureau exécutif. Divers matériaux ont été mis facilement à ma disposition sur la vie syndicale interne au bureau exécutif et au conseil d'administration (agenda des activités, compte-rendu de réunion, registres des adhérents, rapports d'activité et de formation, rapports financiers, procès-verbaux des assemblées électives), sur les interfaces entre les militants, les animateurs et les élus (supports de vulgarisation, contrats entre leaders communaux et SYNPA), et sur le plaidoyer (émissions radios et télévisuelles, communiqué de presse, analyses juridiques du code foncier, lettres ouvertes). Les événements observés dont je peux témoigner sont liés à la vie démocratique (deux assemblées départementales électives de renouvellement des bureaux départementaux et communaux, l'assemblée nationale élective), aux formations (un atelier de formation des leaders médiatiques), et au travail de ralliement des nouveaux adhérents (une rencontre avec la coopérative de femmes Paix Maria, une réunion d'information à des non adhérents). Je n'avais pas de stratégie prédéterminée pour élaborer les échantillons. Je proposais sur le vif des entretiens, lorsqu'un élu, un militant, ou un animateur, venait au siège, ou lors d'événements rassembleurs (formations, réunions des Commissions, assemblées électives, l'attente d'une décision de tribunal), qui furent aussi l'occasion de rencontrer des militants du Nord et du Centre du Bénin. J'ai pu bénéficier d'un nombre important de contacts de Philippe Lavigne Delville, tels que des fonctionnaires au Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MAEP), du Ministère de l'Urbanisme, de la Réforme Foncière et de l'Erosion Côtière (MUHRFLEC), des experts fonciers du Millenium Challenge Account (MCA), des consultants indépendants, et des universitaires. Le Secrétaire exécutif, Nestor Mahinou, soulignait l'intérêt d'avoir des « peaux blanches », dans le sens où j'avais beaucoup plus de facilité à obtenir un entretien avec des fonctionnaires du MAEP ou du MUHRFLEC que SYNPA, qui lui pouvait attendre plusieurs mois avant une audience. Mais c'est surtout la reconnaissance scientifique de Philippe Lavigne Delville sur les questions foncières, qui m'ont rendu la tâche d'enquête sur le terrain plus aisée.

**Tableau 1 Personnes interrogées et évènements de vie syndicale observés (retranscription en annexe)**

Personnes interrogées	Année de naissance	Année d'adhésion	Fonction actuelle	Origine
<b>Militants SYNPA</b>				
Dahana Goumon	1958	2012	Membre Commission Commercialisation	Bassila
Didier Houngan	1947	2004	Membre Commission Commercialisation.	Allada
Euloge Awede	1962	2002	Président de la Commission mécanisation	Houéyogbé
Marie Dossa Kpognon	1964	2004	Présidente de la Commission commercialisation	Athiémé
Gasseto Bodéa	1973	2013	Membre simple.	Ouidah
Sylvain Yakpazan	1977	2007	Membre simple.	Cotonou
Vincent Atchovi	1971	2011	Membre simple.	Zè
Valentin Dasseya		2012	Membre simple.	Allada
Olivier Dovon			Membre simple.	Allada
Emile Djramaendo		2009	Membre simple.	Comé
Gobi Mohamed Yerouma		2008	Membre simple.	
Simon Yakpa	1966	2011	Membre simple.	Tchaourou
Agnès Bio Bata Paul	1970	2008	Membre simple.	Bembèrèkè
Adizatou Koutouma	1960	2008	Membre simple.	Bembèrèkè
Julienne Gounou N'Goye	1965	2011	Membre simple.	Kandi
Zinatou Maman		2010	Membre simple.	Simendé
Dieudonné Dansou Akakpo	1956	2005	Membre simple.	Grand-Popo
Moussa Akpana	1968	2010	Membre simple.	Djougou
Communauté de Gbahouété et de Kpota				
<b>Militants SYNPA élus à des responsabilités</b>				
Simon Bodéa	1963	2004	Secrétaire Général (2010-2013, réélu en 2013)	Abomey
Salamatou Gazere Dotia	1955	2005	Présidente du collège national des femmes de SYNPA	Djougou
Eugénie Gbeto Marques		2007	Vice-Présidente du Collège des femmes national.	Cotonou
Jules Dasseya	1970	2005	Membre du conseil d'administration, chargé de plaider.	Allada
Martin Lavagbe	1964	2007	Membre du conseil d'administration, responsable à l'organisation des femmes.	Cotonou
Patrice Awanou	1961	2005	Membre du conseil d'administration, Trésorier général.	Comé
Adrien Dohouenon	1953	2009	Membre du conseil d'administration, Trésorier général adjoint.	Adja-Ouèrè
M.X			Secrétaire national du Comité de contrôle	Djidja
Iliassou			Délégué départemental, Borgou	
Issa Ibrahim Sero	1971	2010	Délégué départemental, Donga	Djougou
Jean Gnanho	1966	2007	Délégué départemental, Littoral	Cotonou
Richard Avohoueme	1966	2006	Délégué départemental, Zou	Bohicon
Narcisse Sossou	1968	2005	Délégué départemental, Mono.	Sè
Philomène Akakpo	1966	2005	Secrétaire général Collège départemental des femmes.	Comé
Michel Kpanou	1977	2005	Délégué communal de Comé	Comé
Léon			Délégué communal de Za-kpota	Za-kpota
Arsène Adandéjan	1983	2006	Délégué communal d'Abomey	Abomey
Alexis Dakonon	1972	2008	Délégué communal de Gbahouété	Gbahouété
Clément Dangnonhoue	1968	2011	Délégué communal de Klouekanme	Klouekanme
Marie-Noël Houedan		2005	Secrétaire adjointe bureau communal Tori-Bossito	Tori Bossito
Yenoui Bessan	1960	2010	Responsable à l'information bureau communal.	Bopa
<b>Salariés</b>				
Cécile Zocli	1977	2002	Secrétaire administrative et caissière	Houéyogbé
Nestor Mahinou		2004	Secrétaire Exécutif	Klouekanme
Gabin Ange Akpovo		2011	Animateur zone centre	
Jeannot Iko Afe		2011	Animateur zone Nord	

Mohamed Salifou		2010	Animateur Sud	
Assemblées générales				
AG départementale élective, Atlantique				Allada
AG départementale élective, Mono				Comé
AG nationale élective				Bourse du travail, Cotonou
Séances d'informations et de sensibilisation des paysans				
Réunion de sensibilisation/information sur SYNPA				Klouekanme
Rencontre entre l'animateur SYNPA et la coopérative Paix Maria				Bohicon
Emissions sur les radios locales				
Commissions, ateliers				
Observation Commission Thématique Commercialisation agricole				Siège SYNPA, Abomey Calavi
Atelier de recyclage des porte-paroles médiatiques pour les émissions radios contre le bradage des terres agricoles				Bohicon
Organisations de la société civile mobilisées sur le foncier				
Patrice Sagbo	Trésorier de JINUKUN			
Pierre Bédié	Adhérent JINUKUN, consultant MCA			
Charlemagne Codjo Tomavo	Secrétaire permanent du Réseau Béninois pour la Sécurité Foncière et la Gestion Durable des Terres			
Pedro Ernest Comlan	Secrétaire Permanent Plateforme des Acteurs de la Société civile au Bénin			
Felix Zinsou	Secrétaire de Social Watch			
Laurin Ayatomey	Chargé de programme foncier, WILDAF			
Peggy Tohinlo	Membre du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation			
Augustin Ahouanvoedo	Secrétaire général adjoint du bureau exécutif de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes			
Moriba Djibril Moussa	Membre d'ALCRER			
Président du REDAD	Président du Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable (REDAD)			
Experts				
Sylvestre Fandohan	Coordinateur GTZ, ingénieur agronome			
Marius Gandonou	Expert MCA, ingénieur agronome, Golf expertise			
Clément Dossou-Yovo	Juriste, opérateur PFR			
Eloi Korogone	Responsable formation et appui aux communes du MCA, "projet 300 PFR"			
Acteurs étatiques				
Raïmou Bio Bangana Bawa	Secrétaire Permanent de la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres Fonciers, juriste, consultant indépendant			
Elise Suzanne Behanzin-Djogbenou	Direction de l'Elevage, Projet d'appui aux filières Lait et Viande (Ministère de l'Agriculture)			
Adjadi Omonlara	Directrice du Département de la Promotion de la Législation Rurale (Minsitère de l'Agriculture)			
Florent Aguessi Comlan	Chef de la Division législation sur le foncier rural, Direction de la Promotion de la Législation Rurale			
Hyppolite	Responsable du service domanial et foncier de la mairie de Djidja			
Bernardin Kakpo	Trésorier de l'Ordre des Géomètres Expert, Ingénieur en développement urbain (Ministère de l'Urbanisme)			
Allognon Zéphirin	Conseiller technique à la réforme foncière (Cabinet du Ministre), architecte (Ministère de l'Urbanisme)			
Richard Sinsin	Economiste, Président par intérim de la Cellule d'Analyse des Politiques de développement de l'Assemblée Nationale			
Jules Koublénou	Ancien Directeur du Projet Accès au Foncier du MCA, actuel directeur du projet de la route des peches.			
Charlemagne Honfo	Député, Parti du Renouveau Démocratique, Ouémé, Sémé-Kpodji			
Edmond Zinsou	Député, Parti du Renouveau Démocratique, Ouémé, Adjarra			
M. Emmanuel	Chef du service retranscription de l'Assemblée Nationale			

**Organigramme du syndicat : 1622 syndiqués en mai 2013.**

Bureau exécutif (salariés):

- Secrétaire exécutif
- Secrétaire administrative
- Comptable
- 3 animateurs Sud, Centre, Nord
- 1 Chargée de plaidoyer et de lobbying (volontaire internationale) 2009-2011

Conseil d'administration : élu par l'Assemblée générale pour une durée de 3 ans renouvelable une fois.

- Secrétaire Général : porte-parole national
- 1<sup>er</sup> Secrétaire Général Adjoint
- 2<sup>ème</sup> Secrétaire Général Adjoint,
- Trésorier Général
- Trésorier Général Adjoint
- Responsable à l'Organisation des Femmes
- Responsable Adjointe à l'Organisation des Femmes
- Responsable de l'information
- Responsable chargé du plaidoyer et du lobbying

Bureau départemental : Il est composé des élus de l'Assemblée Générale Départementale au nombre neuf. Chaque Commune élit lors de l'Assemblée Générale Départementale son représentant dans le Bureau Départemental.

- Délégué Départemental
- Délégué Départemental Adjoint
- Secrétaire
- Secrétaire Adjoint
- Trésorier
- Trésorier Adjoint
- Responsable de l'Information
- Responsable Chargé de la Mobilisation Sociale
- Responsable Chargé des Formations

Bureau Communal : 9 membres élus en Assemblée Générale Départementale par les membres présents de chaque Commune :

- Délégué Communal
- Délégué Communal Adjoint
- Secrétaire
- Secrétaire Adjoint
- Trésorier
- Trésorier Adjoint
- Responsable de l'Information
- Responsable Chargé de la Mobilisation Sociale
- Responsable Chargé des Formations

## Partie I : SE CONSTRUIRE ET ETRE UN SYNDICAT PAYSAN AU BENIN

Aujourd'hui, SYNPA est le seul syndicat ayant la prétention de représenter l'ensemble des paysans béninois. Ce monopole « malgré soi » de la représentation syndicale s'est construit du fait de l'absence d'autres entreprises syndicales, et non d'une hégémonie sur d'autres. Ce vide de concurrence ou de solidarités entre syndicats rend plus difficile la construction d'un espace syndical paysan. En effet, le conflit et la concurrence, impliquent une reconnaissance tacite de l'adversaire, et participent à le faire exister. De surcroît, la forme syndicale au Bénin n'a pas d'expression juridique spécifique<sup>1</sup>, si bien que la plupart des syndicats sont régis par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur les associations. SYNPA se présente comme un « syndicat » dans l'enveloppe juridique d'une association. Cette absence de reconnaissance juridique du statut de syndicat, chargé de l'expression et de la défense des intérêts professionnels, comme l'autorise la loi Waldeck Rousseau du 21 mars 1984, constitue un autre obstacle de taille pour délimiter et surveiller les frontières de l'espace syndical. En effet, il n'existe pas une instauration officielle du monopole syndical de la représentation des travailleurs, excluant d'autres types de groupements, sanctionnée juridiquement. SYNPA doit construire seul le label « syndicat », car il n'est garanti ni par un critère, ni par une procédure légale. Ainsi, l'analyse de la formation de l'ancrage et du transfert de ce nouvel outil institutionnel dans le milieu paysan, supposé sans histoire syndicale, fera l'objet de cette première partie. Comment les militants de SYNPA entendent-ils et définissent-ils le terme de « syndicat » ? Comment le produisent-ils et le mettent-ils en scène ? Quelles sont les manifestations concrètes de la consistance « syndicale » de SYNPA ?

L'investissement de la forme syndicale s'inscrit dans une tradition, une filiation, un répertoire d'action, suffisamment repérable et objectivé pour susciter de la répulsion ou de l'intérêt. La création de ce nouvel espace doit être restituée au sein des différentes histoires syndicales béninoises, existant dans d'autres milieux socio-professionnels, pour mieux identifier la place et la légitimité de SYNPA dans les hiérarchies savantes et sociales de l'Etat. Les syndicats, en particulier, ceux de la fonction publique, ont fortement contribué à l'organisation de la protestation contre le régime Kérékou durant la crise de 1989-1990, aux côtés du Parti Communiste du Dahomey (PCD), des étudiants et de l'Eglise catholique. Selon Richard Banégas, à la différence du PCD, ces syndicats émergent et se constituent comme

---

<sup>1</sup> Les références juridiques n'ont pas pu être encore renseignées, en raison de l'absence de textes.



acteurs autonomes au cours de la crise<sup>1</sup>. En effet, Przeworski rappelle que la crise de légitimité d'un régime n'est pas suffisante pour expliquer sa chute ; il faut aussi et surtout qu'il existe une alternative préférable et organisée, incarnée notamment par les syndicats devenus indépendants<sup>2</sup>. Ce mouvement d'autonomisation et de « désaffiliation » a été un des catalyseurs majeurs du processus de crise et d'effondrement du régime Kérékou. Souligner le rôle protestataire des syndicats permet d'éclairer les dynamiques internes, la conflictualité et l'incertitude de la démocratisation béninoise et -épuisement de la politique du ventre et radicalisation des mobilisations collectives-, contre l'idée répandue d'un mouvement imposé de l'extérieur, consensuel, résultat de « la participation de l'Afrique à une troisième vague » et d'un triple effet « Céaucescu - La Baule - Ajustement structurel »<sup>3</sup>. En effet, dans les années 60, on disait des syndicats qu'ils pouvaient « faire et défaire les gouvernements », comme en témoigne le rôle central de l'Union générale des travailleurs du Dahomey lors de la révolution de 1963<sup>4</sup>. Après le coup d'Etat de Kérékou en 1972, le ralliement de la majorité des syndicats au nouveau régime ouvre un « temps de la recherche d'alliance qui dure jusqu'en 1974-75 ». Avec l'adoption officielle du marxisme-léninisme et la création du Parti de la Révolution Populaire du Bénin, la création d'un syndicat unique, l' Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin en 1974, fédérant l'ensemble des structures syndicales, devient une courroie de transmission du pouvoir. Elle sera la seule confédération syndicale autorisée jusqu'en 1988-89.

Contrairement à la grève et à la confrontation directe des étudiants avec le pouvoir, les syndicats commencent par une « lutte interne et procédurale contre la direction de l'UNSTB », qui perd ses adhérents au cours du mouvement de grève<sup>5</sup>. Les enseignants du supérieur « optent pour une stratégie légaliste et préfèrent remettre en cause le système de l'intérieur », par la prise du pouvoir au sein des instances dirigeantes du Syndicat National de l'Enseignement Supérieur (SNES) et la convocation d'un congrès pour susciter la « désaffiliation ». Il est le premier syndicat à changer de direction et à acquérir une autonomie<sup>6</sup>. A l'initiative du SNES (Syndicat national de l'enseignement supérieur) et du SYNAPOSTEL (Syndicat national des postes et télécommunications), les syndicats revendiquent leur autonomie et le pluralisme. Ils lancent le mouvement qui va conduire à la désaffiliation de la plupart des membres de la centrale et à la création de la CSA-Bénin

<sup>1</sup> Banégas R., 1994. « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou », *Politique Africaine*, p 34.

<sup>2</sup> A. Przeworski, u Some Problems in the Study of Transitions II, in G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead, (eds), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 47-63

<sup>3</sup> Banégas R., 1994. « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou », *Politique Africaine*, p 26.

<sup>4</sup> Ibid, p 34

<sup>5</sup> Ibid, p 34.

<sup>6</sup> Ibid, p 35.

(Confédération des syndicats autonomes). Des « bureaux de liaison » et des « comités d'action », proches des idées communistes, se créent pour encadrer la mobilisation des grévistes. La mise en place progressive de réseaux parallèles doublant les structures existantes, crée un maillage territorial entre les différents lieux d'occupation et de contestation, par la création de l'intersyndicale des trois ordres d'enseignement le « Front des enseignants », chargé de la coordination du mouvement et des négociations avec le pouvoir. Peu à peu, ces cellules de liaison qui n'étaient au départ que des structures de coordination entre établissements, entre provinces, jettent les bases d'une organisation syndicale alternative. Revendiquant leur monopole légitime de représentation des travailleurs face à la direction d'une UNSTB alors compromise, ils se posent en interlocuteurs incontournables du pouvoir. Le mouvement d'auto-organisation, qui a débuté avec des enseignants, est rapidement suivi par les autres secteurs. Cela aboutit au congrès de janvier 1990, qui confirme le processus de désaffiliation et institue la Confédération des Syndicats Autonomes.

Les instruments qui permettent aux syndiqués d'y tenir leur place, de s'y investir, mais aussi le contexte, les conditions qui ont permis le choix de la technologie du syndicat, comme possibilité offerte aux agents de construire et d'exprimer leurs intérêts, seront analysés. Selon Lilian Mathieu, le terme délibérément flou d'« espace des mouvements sociaux », qu'il définit comme le « domaine de pratique et de sens, au sein duquel se déploient des activités marquées par leur caractère collectif, conflictuel et orienté vers le changement », rend compte du caractère informel et fluctuant des pratiques de cet univers<sup>1</sup>. Ainsi, il souligne qu'à la différence de la théorie des « champs », le terme d'« espace » ne présuppose pas d'instance à même d'imposer ses principes de fonctionnement et de hiérarchisation à ses membres, de surveiller ses frontières pour empêcher l'intrusion d'éléments extérieurs profanes, ou d'offrir des profits spécifiques. Il ne signifie pas que l'« espace des mouvements sociaux » est dépourvu de trophées et de barrages aux prétendants, mais que ces derniers sont variables et ne constituent pas une forme spécifique de capital. Mais un « espace » n'est pas pour autant plus accessible ou à faible coût, et ses frontières, indécises ou aisément franchissables. Il implique une autre démarche, celle non pas de comprendre les lois invariantes auquel l'« espace » obéit, mais la manière dont elles sont construites et empruntent à d'autres univers

---

1

Lilian Mathieu, 2011. *L'espace des mouvements sociaux*, Edition du Croquant, p 155.

proches<sup>1</sup>. Pourquoi historiquement émerge SYNPA, une entreprise spécialisée dans la représentation de l'intérêt foncier ?

A partir de quels critères peut-on mesurer la contenance « syndicale » d'une organisation au Bénin, ayant une histoire syndicale propre, sans prénotions occidentales ? Les statuts juridiques de SYNPA stipulent seulement aux articles 9 et 16, que le conseil d'administration et le bureau départemental doivent « veiller au respect de la ligne syndicale du mouvement », sans définir précisément ce que les militants entendent par « syndicat ». Cette absence de périmètre statutaire laisse le champ libre aux militants d'interpréter le sens du mot syndicat.

#### A) Se construire en syndicat, contre les organisations paysannes et les ONG

L'émergence du choix de la forme syndicale, en particulier nationale et non corporatiste, s'est construite essentiellement par et dans le rejet des organisations paysannes et des ONG, dans une dynamique de « négation créatrice » toujours actuelle. La création d'un syndicat paysan, SYNPA, est une recommandation du Carrefour National des Jeunes Ruraux du 22 au 26 Février 1999 à Lokossa, regroupant environ 200 personnes (dont 30 du Togo, et 5 de France). Cette rencontre a été initiée par le Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne-Bénin, soutenu par le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement. Si deux syndicats naissent de ce carrefour, SYNPA en 2002 et MAPTO (Mouvement Alliance Paysanne du Togo) en 2003, l'AJERPA (Association de la Jeunesse Rurale pour la Production Agricole, Nord Bénin) choisit la forme de l'organisation en filière. Selon Didier Houngan, adhérent depuis 2002, le CCFD a encouragé la forme syndicale, pour organiser la représentation politique de l'ensemble des paysans, devant les autorités publiques : *« Lors du carrefour des jeunes ruraux, les jeunes du Nord Bénin, du Togo, des jeunes du Mono, se sont regroupés. Le CCFD voulait qu'un groupe soit organisé. C'est aussi une initiative des jeunes du Mono pour avoir plus de concret dans leur accompagnement. Pour être de la même couleur, du même contenu, pour embrasser toute la classe paysanne du Nord jusqu'au Sud, il faut créer autre chose, un syndicat des paysans, un groupe pour défendre et faire la pression, du lobbying, du plaidoyer, un groupe de combat pour changer les choses au niveau des terres. SYNPA devait être une interface entre le gouvernement et la classe paysanne<sup>2</sup> ».*

---

<sup>1</sup> Lilian Mathieu, 2011. *L'espace des mouvements sociaux*, Edition du Croquant, p 87.

<sup>2</sup> Didier Houngan, 21/03, Cotonou Membre de SYNPA depuis sa fondation, en 2002.

## *1. Un travail permanent de différenciation et de démarquage endogène et exogène*

Un travail constant de traçage des frontières entre la forme syndicale, les ONG, les organisations paysannes, et les institutions de micro-finance, est récurrent dans la représentation de soi de SYNPA, par voie de dénégation « nous ne sommes pas ». En effet, selon Cécile Zocli, Secrétaire du MRJC, devenue Secrétaire administrative de SYNPA, le choix de la forme syndicale s'est imposée dans le rejet des organisations paysannes financées et organisées par l'Etat sous la forme de filière, mais aussi dans celui des ONG et des organisations corporatistes, perçues comme incapables de représenter les intérêts paysans. Elle insiste sur le besoin de créer une organisation autonome construite par les paysans « eux-mêmes »<sup>1</sup> :

« Les recommandations de ce carrefour des jeunes ruraux étaient de regrouper les jeunes du Bénin dans leur propre association. Quand les ONG rédigent un projet, les bénéficiaires sont les paysans, mais lors de l'exécution du projet, ils ne respectent pas l'orientation des fonds, qu'ils mettent dans leur poche. Ça ne peut pas changer tant que ça sera des structures extérieures aux paysans ! Il faut que les paysans s'unissent eux-mêmes, et ils pourront faire mieux ! Il y a déjà trop d'association au Bénin, on ne pourra pas résoudre le problème de terres. Le problème d'accès aux terres, de financement, de mécanisation agricole, une association simple ne peut pas parler devant le gouvernement. Si on se regroupe en un syndicat, le paysan pourra tout dire. Les responsables des Centres Régionaux pour le Développement Rural, recevaient beaucoup d'argent, on voyait déjà les députés avec des gros 4X4. On doit être sur des bases de plaidoyer et de lobbying, sans ça on n'aura pas gain de cause pour faire face aux autorités. La Fédération des Unions des Producteurs (FUPRO) créée en 1996, c'est le gouvernement qui initie. Ici, ce sont les paysans qui s'organisent eux-mêmes en association. C'est différent aussi des associations corporatistes (éleveurs de lapins, de volailles), qui s'organisent pour défendre leur organisation. SYNPA ce n'est pas une organisation corporatiste, ça regroupe tous les paysans ! ».

Les membres créateurs de SYNPA contestaient aux ONG leur nouvel espace d'action et de représentation des intérêts paysans, construit sur le vide laissé par le désenchantement des organisations paysannes. Ce dernier est produit du détournement des organisations paysannes au profit d'intérêts privés et de l'absence de leur participation réelle à l'élaboration des politiques, dans un contexte de désengagement de l'Etat, selon le Manifeste de SYNPA de 2005<sup>2</sup> :

« Ces Organisations Paysannes et Professionnelles Agricoles, ont tôt fait de devenir des propriétés individuelles sans enjeux et souvent articulées autour des besoins flous et des causes mal cernées au détriment de la souffrance des agriculteurs [...]. En 1990 les mouvements d'organisations professionnelles agricoles n'étaient pas aussi actifs comme

---

<sup>1</sup> Entretien Cécile Zocli, Abomey-Calavi, 08/04.

<sup>2</sup> Manifeste du Syndicat des Paysans du Bénin « Synergie Paysanne », Mars 2005, p 7-9.

ils le sont à partir de la création du réseau FUPRO dans les années 1996. Il n'était question que d'une fédération de groupements villageois et des unions départementales des producteurs constitués pour la commercialisation du coton. Par conséquent leur faible participation aux résultats des travaux de la table ronde et de la Lettre de Déclaration de Politique et de Développement rural de 1991 semble se justifier en cette période. [...] reste le témoignage des pratiques **d'isolement des acteurs du secteur agricole au sein des instances de prise de décision.** [...] on pourrait croire que les ONG opèrent plus en raison des exigences des bailleurs de fonds (à travers les différents programmes de réforme de la Banque Mondiale que sont le Plan de Restructuration du Secteur Agricole, le Programme d'Appui à la Réforme de la Filière Coton), que par vocation consacrée aux orientations stratégiques nationales. L'objectif de cette politique est de transférer les fonctions de commercialisation, d'approvisionnement en intrants, de conditionnement et de vulgarisation aux acteurs privés et aux organisations professionnelles agricoles. Les prérogatives régaliennes du secteur public se focalisent ainsi dans la définition et l'organisation de stratégies politiques, la recherche en partie la vulgarisation aux côtés des acteurs de la société civile que constituent les ONGs. [...] **les ONG sont de plus en plus identifiées comme des acteurs de relais qui à travers différentes prestations contribuent à atténuer la tragédie du secteur liée au désengagement mal préparé de l'Etat.** ».

Le Plan Stratégique de SYNPA de 2005-2010 insiste sur l'absence d'autonomie des organisations paysannes vis-à-vis de l'Etat, qui rend plus difficile la défense des intérêts paysans :

« Dans le secteur des **organisations paysannes les regroupements n'ont pas su très tôt s'échapper de la mainmise des structures politiques et de l'appareil politico administratif.** Cette situation a eu pour conséquence le manque d'initiatives et de conscience proactive pour appréhender les véritables problèmes des producteurs. Les organisations paysannes créées au lendemain de la conférence nationale des forces vives joueront beaucoup plus des rôles de représentation et de réceptacles mécaniques des décisions politiques que ceux de revendication et d'acteurs de prise de décision développant des stratégies d'influence. [...] Au vu de ces constats les jeunes agriculteurs du Bénin ont créé le mouvement dénommé synergie paysanne qui est un courant à vocation syndicaliste dont le vœu pieu est la démarcation par rapport aux pratiques classiques décrites ci-dessus »<sup>1</sup>.

Mais la reconnaissance de la forme syndicale de SYNPA est toujours à reconstruire en devenir, car les frontières avec les ONG, les organismes de micro-finance, les organisations paysannes et les syndicats, sont souvent brouillées, non seulement par les militants et les paysans, mais aussi par les acteurs étatiques et médiatiques.

Parmi les paysans, la forme syndicale souvent mal connue, est souvent redéfinie et rappelée par les animateurs à la recherche de nouvelles adhésions, pour éviter le risque d'être considéré comme « une ONG ou une organisation paysanne de plus ». Lors d'une réunion d'information à des non adhérents, la question - « *Quand est ce que SYNPA prend fin ?* », qui sous-entend une logique de projet délimité dans le temps- montre la prévalence des ONG,

---

<sup>1</sup> SYNPA, Plan stratégique 2005-2010, p 26.

comme forme d'organisation du monde paysan. L'animateur s'attache ainsi à expliquer le fonctionnement d'un syndicat, en l'opposant aux ONG :

Akpovo Gabin, animateur SYNPA de la région Centre<sup>1</sup> : « Pour commencer nous ne sommes ni une institution de micro finance, ni une ONG. Synergie Paysanne est un syndicat qui a été mis en place dans l'objectif de défendre les droits et devoirs des paysans, de lutter contre les injustices liées à leur secteur d'activité, et d'améliorer les conditions de vie et de travail des paysans. Nous nous différencions des ONG qui ont pour rôle l'élaboration des projets, le financement de différents projets, l'aide au développement, la construction d'infrastructure etc. Nous sommes un syndicat qui défend le droit des paysans, nous faisons le contrôle de l'action citoyenne, nous donnons des formations à nos membres. Quelques-unes ont été faites à Adja-Ouèrè, Zakpota, Zogbodome, Pobè, Allada, Ouidah, sur la manière dont nous travaillons en tant que syndicat. Nous veillons à travers le contrôle de l'action citoyenne à ce que les promesses, les financements, les projets, les aides et toutes actions à l'endroit des paysans par différentes structures, soient respectées ».

Entre 2006 et 2007, les membres du conseil d'administration organisent dans leur département d'origine des réunions d'information, afin de recruter de nouveaux adhérents. Par exemple, Didier Houngan réalise dix rencontres à Allada, Toffo, Tori-Bossito, Zè dans son département d'origine, l'Atlantique, puis deux dans le Borgou, une dans la Donga, trois dans le Littoral, vingt dans le Mono, cinq dans le Zou<sup>2</sup>.

« L'acceptation par les paysans du syndicat, c'est le plus dur. Il faut les approcher, les réunir, les conscientiser, les convaincre de se syndiquer pour être plus fort. [...] Cela n'a pas été facile partout car **il y a un état d'esprit particulier : les gens attendent tout du gouvernement, comme un messianisme, pour qu'il les prenne en charge en leur donnant des tracteurs, des engrais. On nous confond avec des organismes de bienfaisance.** [...] On explique aux paysans qu'ils sont une force. Sans eux nous ne pourrions pas manger. Ils nourrissent les autres. Ils ont des droits. Il faut les aider à récupérer le plaidoyer avec eux. Nous ne disons pas que nous sommes une force financière, dans un langage de sincérité. Le syndicat n'apporte pas de sous. Ce n'est pas facile de convaincre ceux qui n'ont plus rien, les jeunes sans terres».

Mais ces mêmes frontières sont aussi continuellement débattues au sein des militants avec ou sans responsabilités, comme en atteste les échanges sur la stratégie à suivre pendant l'assemblée générale nationale électorale du 16 avril 2013<sup>3</sup> :

« Militant de Malainville : Dans les actions de SYNPA, les **projets de développements** ont un pourcentage plus faible que les autres volets. Les gens n'ont pas le même besoin. Au niveau local, on a besoin plus de projets de développement [...].

Goussi Sylvain, Délégué Départemental du Mono : [...] Concernant les cotisations à la base, allez à la base pour voir ce qui se passe. Ils n'arrivent pas à manger. A Lokossa, on a cherché de l'engrais, mais nous n'en trouvons plus ! Applaudissements.

---

<sup>1</sup> Observation d'une séance d'information sur SYNPA à des paysans non membres, Bureau départemental de la commune de Klouékanme, arrondissement de Lanta, 26/03.

<sup>2</sup> Didier Houngan, 21/03, Cotonou

<sup>3</sup> Observation de l'Assemblée Générale Elective de SYNPA, 16/04, Bourse du travail, Cotonou.

Mohammed Salifou, animateur Sud : il y a des engagements différents. **SYNPA n'est pas une structure commerciale.** Elle doit se mobiliser à partir de ses membres à la base.

Membre CA : Etre paysan n'est pas synonyme d'être pauvre. Certes, il y a des gens qui ne peuvent pas manger. Mais il y a aussi dans SYNPA des grands fonctionnaires, des grands producteurs. On ne peut pas dire qu'un paysan ne peut pas payer 1000F de cotisation au syndicat, quand il paie des milliers pour une cérémonie. C'est 1000F pour construire l'avenir de tes enfants. SYNPA ne peut gérer les intrants. Si dans une localité, vous avez ces problèmes, il faut porter à la connaissance du siège. Dans le Nord en 2012, avec la chambre de l'agriculture, on a pu ravitailler toute la commune.

Martin Lavagbé, Premier Secrétaire Adjoint : dans nos textes à la création, il n'est pas mentionné que le mouvement soit une **organisation de bienfaisance** qui est là pour aider à financer les membres. Les gens ont été clairs : c'est le plaidoyer et l'action collective. Quand vous laissez vos activités, nous savons que vous souffrez, on ne peut pas se lever et régler individuellement les problèmes. Il ne faut pas confondre vitesse et précipitation. Nous sommes là pour que les paysans soient formés, qu'ils vivent de ce qu'ils produisent, il faut les accompagner. Mais on ne peut dire qu'ils sont pauvres.

S. Bodéa : le vote du code foncier, il faut comprendre toute cette lutte de SYNPA. SYNPA est en train de lutter pour que les gens aient accès facilement au crédit et au matériel agricole ».

A l'atelier de formation des leaders médiatiques à Bohicon du 24 avril 2013, Sylvain Goussi suggère le rôle d'institution financière que pourrait jouer SYNPA, face à l'urgence des problèmes agricoles des paysans, au milieu d'un débat sur le code domanial et foncier : *« Comment je peux mettre mes terres en valeur si je n'ai pas d'argent. SYNPA peut créer une banque pour faire un prêt, pour travailler ! »*. Lors de l'Assemblée Départementale de la Donga du 25 mars 2010, il est souligné dans son procès-verbal : *« la synergie paysanne tout le monde a compris que ce n'était pas une structure pour nous partager de l'argent, mais plutôt pour faire jouir aux paysans le fruit de leurs efforts et des revenus de leurs produits vivriers »*.

Enfin, la forme syndicale de SYNPA est sans cesse remise en cause par des journalistes ou des fonctionnaires du service domanial et foncier, car ceux-ci assimilent SYNPA à une ONG. Le Secrétaire de la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres fonciers englobe les sociétés civiles paysannes mobilisées sur le code, dans la vaste catégorie d'« organisations faîtières », sans distinguer s'il s'agit d'un syndicat, d'une ONG ou d'une organisation paysanne<sup>1</sup>. Dans une émission radio en Français de Solidarité FM de la Donga entre 2009 et 2010, le Secrétaire général réaffirme la spécificité syndicale de SYNPA, en la distinguant des organisations paysannes organisées en filière :

« Journaliste : Concernant la défense des intérêts des paysans, on sait qu'il y a beaucoup d'organisation, l'Union Communal des Producteurs, l'Union Départementale des Producteurs, on a d'autres structures, est ce que nous avons besoin d'un syndicat national des paysans ?

---

<sup>1</sup> Entretien Raïmou Bangana Bio, Secrétaire Permanent de la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres Fonciers, 22/04, Fidjrosse.

Patrice Awanou : Oui nous en avons besoin, car toutes ces structures sont de structures paysannes mais développant de filières spécifiques. Dans ce cadre, il n'y a pas la défense des intérêts des paysans auprès du pouvoir public. C'est lui qui soutient toutes ces structures jusque-là. Mais parlons proprement, une structure qui a pour objectif la défense des intérêts des paysans auprès des pouvoirs publics, ce n'est que Synergie paysanne qui a cette mission pour le moment au Bénin, dans la sous-région et en Afrique ».

## 2. Des entrepreneurs et des novices de la forme syndicale

Entre 2002 et 2004, peu de primo- adhérents semblent avoir été syndiqués auparavant, mais la plupart sont lettrés et souvent diplômés sans emploi<sup>1</sup>. Le premier Secrétaire général, Euloge Awédé, après avoir réalisé son mémoire sur les coopératives agricoles, a obtenu son CAPES en géographie. Un des dix premiers adhérents de SYNPA était cadre dans une ONG agricole. Les sentiments intériorisés, de « n'être pas défendu » et d'une marginalisation de la petite agriculture paysanne dans le champ politique, auraient contribué à l'émergence du besoin d'une organisation spécialisée dans la défense des intérêts des agriculteurs, comme en témoigne Cécile Zocli, quatrième membre adhérente de SYNPA<sup>2</sup>: *« Ils avaient tous l'ambition de reconnaître l'agriculture comme une profession à valoriser. Ces jeunes diplômés sans emploi connaissaient les difficultés de pénibilité à la terre. Nous n'avions pas la terre, ni les moyens pour étendre les superficies, c'est pourquoi nous avons commencé un plaidoyer auprès du gouvernement. Il nous fallait un syndicat, pour nous défendre, nous associer aux prises de décision, sans être une corporation. Les gens en haut parlaient en notre nom ».*

Certains militants se sont investis activement pour donner forme à la consistance syndicale de SYNPA. Ils ont mobilisé leur savoir-faire associatif et politique. Certains ont été ou sont adhérents au Parti Communiste du Dahomey, une organisation des plus contestatrices durant la période historique de l'opposition au régime de Mathieu Kérékou. Cette expérience contribuerait à la construction d'une disposition à la contestation. Ils offrent des boîtes à outil aux autres adhérents, pour bâtir la forme syndicale de SYNPA.

Le premier Secrétaire général, a travaillé à tisser des liens entre les paysans, qui ne se reconnaissaient pas dans les organisations paysannes et les ONG. Son engagement syndical dans SYNPA, se nourrit d'une expérience politique, en tant que membre toujours actif du Parti Communiste du Dahomey, et associative acquise en tant que membre fondateur et

---

1 Entretien avec Cécile Zocli, Abomey-Calavi, 05/06

2 Entretien avec Cécile Zocli, Abomey-Calavi, 29/05



Secrétaire du Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne-Bénin. Née en 1929 en Lorraine, la Jeunesse Agricole Catholique française, devient le Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne en 1963, qui se dit être un « mouvement d'action catholique et une association d'éducation populaire ». La rencontre entre Euloge Awédé et le Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne-France et les conditions de son séjour en France n'ont pas pu être renseignées. Surnommé par les adhérents « le fondateur », il a pu organiser le Carrefour des Jeunes Ruraux de Lokossa en 1999, durant lequel deux cent jeunes paysans béninois et togolais choisirent de créer deux syndicats, SYNPA en 2002 et MAPTO en 2003 au Togo. Sa notoriété lui a apporté le soutien effectif de son partenaire le Comité Catholique Contre la Faim-Terre Solidaire, pour organiser cette rencontre. A travers le réseau du MRJC, il a reçu des formations syndicales de la Confédération Paysanne. Il relie fortement son engagement militant à sa foi chrétienne, fondée sur la théorie de la libération et moins à son engagement communiste<sup>1</sup> :

« Je suis rouge de la théologie de la libération, dans laquelle j'ai beaucoup puisé, un communisme raisonné, qui ne nie pas Dieu. Mon engagement est d'abord chrétien, dans surtout le MRJC, l'AJAC, le Centre National des Jeunes Agriculteurs, qui ont tous une base chrétienne, qui ont formé beaucoup de gens au militantisme chrétien. Ils ont beaucoup joué dans les syndicats au Brésil, il y avait des rouges. Aujourd'hui, quand vous êtes passé par le MRJC, beaucoup après deviennent paysan et s'installent à leur compte. Tous les Président des MRJC se sont installés, dans le lait, le bio en France. Songhaï à Houéyiho avec Caritas, ils forment au machinisme agricole, ils sont aussi à Parakou. Beaucoup de chrétiens sont dans les membres fondateurs de SYNPA [...] J'ai beaucoup d'amis de la confédération paysanne en France, j'ai compris leur philosophie. J'ai toujours cru que l'agriculture peut apporter beaucoup à un pays. Celui qui s'y engage peut vivre tranquillement. [...]

Le militantisme ne naît pas d'une génération spontanée, on ne naît pas militant, mais on est formé depuis l'école, on grandit. Jusqu'au MRJC, l'Association des Jeunes de l'Aumônerie du Collège. On a fait des études parallèles en matière de vie active, sociale, des projets de société, c'est ça qui nous a animé. Mon épouse m'a toujours dit tu t'oublies en t'adonnant aux autres. Il y a un côté zodiacal. On est dedans ! En tant qu'historien, j'ai travaillé pendant longtemps sur la naissance des syndicats, les origines de la société civile au Bénin et en Europe. Je rie beaucoup aujourd'hui quand les gens crient « société civile », sans un minimum d'action civique. [...] Je viens de créer une association « 5 pains 2 poissons », mais aussi un restaurant d'insertion que je suis en train de mettre en place « la table de cana ». Mon background chrétien m'inspire dans tout ce que je fais. C'est la foi dans la religion, le fait de croire en ce que tu fais qui m'inspire. [...] J'ai beaucoup étudié Marx, un vrai militant communiste ne laisse pas le combat, il préfère mourir l'arme à la main. De Gaulle, nous avons perdu la bataille, mais pas la guerre. Tous ces gens m'inspirent, François Mitterrand, capitaliste, sa combattivité, sa résistance jusqu'au bout. Etre homme c'est être responsable de Saint- Exupéry, il ne faut pas être fataliste ».

---

<sup>1</sup> Euloge Awédé, Secrétaire général de SYNPA (2002-2005), Etoile rouge, Cotonou, 04/06.

Pour baliser la forme syndicale de SYNPA, il fournit un premier bureau à SYNPA par le don d'une partie de sa propriété personnelle à Sè. Il écrit le « Manifeste du paysan béninois », dont il souligne l'absence totale d'appropriation par les militants, souvent peu lettrés. Il crée le logo de SYNPA. Il est l'émanation d'un long travail d'écriture poétique, qu'il ne désire pas publier. Son engagement idéologique vise l'idéal de l'auto-entrepreneuriat, à passer de l'agriculture de subsistance à une agriculture moderne, mécanisée, pouvant mieux garantir la souveraineté alimentaire du Bénin. Ami de Gaston Azoua, Secrétaire général de la Confédération Syndicale des Travailleurs du Bénin (CSTB) depuis plus d'une vingtaine d'années, il se nourrit de son expérience. L'obédience communiste de la CSTB entre en résonnance avec son appartenance au Parti Communiste du Dahomey.



Mais « il y a d'autres nuages à contempler » déclare-t-il. Son engagement va bien au-delà de son militantisme syndical. Il s'investit dans plusieurs associations, car il considère que SYNPA a écarté et retardé la réalisation de certains projets, relatifs à l'installation des jeunes ruraux ou à la maîtrise de l'eau. Selon lui, SYNPA ne répond pas encore suffisamment aux intérêts et aux difficultés concrètes des paysans. Ainsi, il s'est davantage mobilisé dans la création d'un centre de formation à la diversité des cultures, accueillant 200 jeunes agriculteurs au sein de l'Association d'Appui Technique pour une Agriculture Militante, pour lutter contre l'exode rural et la malnutrition. Trésorier de l'Association Nationale des Semenciers du Bénin, ayant pour objet la multiplication des semences, il travaille à la définition, la mise en valeur de normes de qualité, et il cherche à influencer les politiques publiques. Ces ancrages associatifs l'introduisent dans des espaces internationaux (participation à l'élaboration de colloque ouest-africain sur l'installation des jeunes ruraux, voyages au Brésil sur les semences, salon de l'agriculture en France tous les deux ans). Grâce aux formations qu'il dispense dans le cadre de l'APATAM et de l'ANASEB, des liens de confiance forts personnalisés ont été tissés avec les paysans. Ces solides connexions peuvent être à la base d'une mobilisation politique et syndicale. Mais une certaine retenue l'empêche de concrétiser l'idée de créer un second syndicat paysan, afin de ne pas concurrencer SYNPA, ce qui montre une certaine tension entre ses positions multiples : *« Avec l'ANASEB et l'APATAM, je peux mobiliser plus de 4000 paysans, j'aurais pu créer un autre syndicat, mais je ne l'ai pas fait ».*

**Tableau 2 Les multi-positions d'Euloge Awédé, premier Secrétaire général de SYNPA, dans les espaces associatif, syndical, partisan.**

Dates	1990	1999 Carrefour Jeunes ruraux	2002	2003	2013
Espace partisan				Militant du Parti Communiste du Dahomey	
Espace associatif « militant »		2 Voyages Forum Social Porto Alegre		Secrétaire permanent MRJC Bénin	
				Représentant de l'APATAM (Association pour un Appui Technique à une Agriculture Militante)	
				Trésorier général de l'ANASEB (Association Nationale des Semenciers du Bénin)	
Espace syndical				Secrétaire général SYNPA	Psdt Commission Mécanisation
				Relations d'amitié avec Gaston Azoua, Secrétaire Général de la Confédération Syndicale des Travailleurs du Bénin (CSTB)	

Deux articles sur l'APATAM dans *Ouest-France*.

Photographie 1 : « Frédéric Oger et Ludovic Burgevin, membre de l'association APATAM, accompagnent Euloge Awédé, lors de sa visite en France », 20/09/2012

Photographie 2 : « Un Béninois à la rencontre des Laurentais-Saint-Laurent-du-Mottay », 02/10/2012



Pour le Secrétaire exécutif, Nestor Mahinou, sa fonction d'agent de liaison au sein du Parti Communiste, a été formatrice d'un esprit critique aiguisé et constant vis-à-vis des discours politiques : *« J'ai acquis le réflexe où je doute de toute déclaration ; tout de suite je vois à travers les mots, les pièges, les risques des situations ; je recherche pour déceler les menaces, les mensonges ; cette expérience m'a apporté tout ça, je garde le cap. Nous avons comme référence Che Guevarra »*. Cette fonction d'agent de liaison, consistait à organiser les passages à la frontière de personnes recherchées par le pouvoir de Mathieu Kérékou et de documents compromettants, en Côte d'Ivoire, au Burkina-Faso, au Togo, et tout ceci avec l'aide d'un réseau de paysans et de chauffeurs complices. Mais ces prises de risques trop élevées l'inciteront à cesser cette activité clandestine. Savoir appréhender les risques de contrôle policier des voies de passage, éviter les milices en milieu rural, se montrer un habitué du milieu, lui ont certes permis de mieux appréhender le caractère coercitif du pouvoir de l'administration. Mais ces dispositions politiques ne suffisent pas pour impulser le passage à l'acte militant, si celui-ci n'est pas durable, collectif, coordonné. Il semble que l'appartenance communiste de certains membres fondateurs a favorisé l'affiliation de SYNPA à la Centrale Syndicale des Travailleurs du Bénin, de même bord politique.

### *3. Des formations pour sceller l'identité syndicale en interne*

Des formations ont permis de s'interroger sur la spécificité organisationnelle de la forme *syndicale*, à travers un travail de distinction entre la nature d'un syndicat, d'une association, ou d'une organisation paysanne, afin de mieux faire comprendre aux militants l'originalité de leur initiative dans un monde rural supposé sans histoire syndicale : *« Il faut retenir que cette session de formation a permis aux participants de mieux appréhender les objectifs d'un mouvement syndical et de mieux le distinguer des autres formes d'association auxquelles ils étaient habitués (GIE, ONG, OPA) »*<sup>1</sup>. En avril 2003 une première formation de deux jours, adressée à environ 50 militants, dispensée par le syndicaliste de la Confédération Paysanne, Albert Ody, a mis en débat la forme syndicale, à partir d'exposés sur « la nécessité d'une organisation de jeunes paysans engagés dans le développement et la modernisation de l'agriculture », sur « les conditions d'existence et d'efficacité d'une organisation syndicale », sur « la connaissance des droits et devoirs syndicaux », et enfin sur « les techniques

---

<sup>1</sup> SYNPA, CCFD, 2003. Rapport de formation de la Confédération paysanne française, Première session de formation syndicale des membres de synergie paysanne du 15 au 17 Mai 2003, « Agriculteur Béninois et Engagement Syndical », ferme d'élevage de Kpinnou, rapporteur David Sohinto, formateur Albert Ody, p 5-6.

syndicales de défense des causes syndicales dans la transparence »<sup>1</sup>. Dans une approche comparative, les conditions d'émergence du syndicalisme paysan français, sont présentées comme le produit des « *tentatives d'accaparement de la valeur ajoutée du secteur agricole par les acteurs des secteurs de la transformation et de la distribution* », et de l'« *inégalité dans la distribution du revenu agricole* », afin de lutter pour « *la garantie des prix et de l'installation des jeunes agriculteurs sans terres* ». Cela a suscité un débat sur l'application concrète de la forme syndicale dans le contexte béninois :

« En Europe ce sont des individus ou des unités familiales qui ont dès le départ contribué à la mise en place des mouvements syndicaux. Pensez- vous que chez nous au Bénin ça peut marcher avec les groupements coopératifs ? Comment rester solidaire en tant que producteurs dans des conditions de pauvreté comme les nôtres pour réussir à infléchir les positions des décideurs politiques ? Qui doivent être bénéficiaires de formations syndicales ? Comment réussir l'ouverture des mouvements syndicaux à d'autres compétences sans être phagocytés ? Pensez- vous que tous les problèmes des jeunes agriculteurs peuvent être réglés au sein d'un mouvement syndical ?<sup>2</sup>»

On débat du fonctionnement quotidien d'un syndicat et de l'importance des cotisations dans la construction de son indépendance<sup>3</sup> :

« Une organisation syndicale ne se décrète pas mais se structure sur la base des assises que lui confèrent ses adhérents et l'importance des idéaux défendus. [...]Le financement d'une organisation syndicale repose prioritairement sur la cotisation des membres. Elle est définie statutairement soit en fonction du revenu, de la taille de l'exploitation ou du volume des ristournes ou carrément fixé à un montant égal pour tous les membres. Le gouvernement peut participer au financement du fonctionnement de l'organisation syndicale en tenant compte de sa représentativité à la Chambre d'Agriculture. Il faut éviter l'immixtion des partis politiques dans le financement du fonctionnement d'un mouvement syndical. C'est une atteinte grave au principe d'indépendance très cher pour les mouvements syndicaux »<sup>4</sup>.

Ces formations auraient nourri la réflexion sur l'autonomisation des frontières de SYNPA, comme le confirme Nestor Mahinou<sup>5</sup> : « *On s'est inspiré de ce modèle de la confédération paysanne, plus indépendante que la FNSEA progouvernementale. Travailler hors du gouvernement, ne pas recevoir de l'argent d'eux, pour avoir toutes les marges critiques* ». En 2004, la Confédération paysanne réitère la même formation à environ 50 paysans de SYNPA. La même année, la Confédération Syndicale des Travailleurs Béninois, à laquelle SYNPA adhère, dispense une formation sur les techniques de communication, de prise de parole, par le consultant René Tokanou, reproduite en 2005.

---

<sup>1</sup> Ibid, p 5-6.

<sup>2</sup> Ibid, p 5-6.

<sup>3</sup> Ibid, p 8.

<sup>4</sup> Ibid, p 8.

<sup>5</sup> Discussion avec , Abomey-Calavi, 29/05

Cécile Zocli : « La CSTB, c'est une couverture pour nous. On a été reconnu par les centrales syndicales, notamment la plus chaude en matière de revendication, et beaucoup connaissent le poids de la CSTB. Le fondateur de SYNPA, Euloge Awede, syndicaliste, connaissait bien le Secrétaire général de la CSTB, Gaston Azoua. Aujourd'hui, c'est de la CSTB que le gouvernement a le plus peur, ce sont des communistes bouillants. Lors des élections professionnelles syndicales, ils sont toujours majoritaires. On veut avoir un poids derrière nous, on n'a pas cherché à avoir des fonds, mais c'est surtout leur poids politique. Une quarantaine de membre de SYNPA a bénéficié de la formation en 2004 sur la mobilisation, financée par le CCFD, car on voulait se lancer sur le terrain [...] On a beaucoup appris de la CSTB. Ils nous ont inculqué la notion de revendication, de techniques de prises de parole. Cette formation nous a permis d'organiser les Assemblées départementales en 2005 dans trois départements (Atlantique, Zou, Mono). En 2005, nous avons réussi à mobiliser plus de 100 membres dans le Mono».

#### 4. *Se définir et se présenter en « syndicat » : baliser l'espace syndical*

« Nous ne voulons pas être considéré comme un groupuscule ». Cette formule souvent prononcée par les militants, montre le travail de déconstruction des prénotions associées au syndicalisme, face à la « neutralité idéologique » du statut d'association, que souligne Lilian Mathieu<sup>1</sup>. En effet, Tomavo Charlemagne Codjo élabore une stratégie de démarquage de la forme syndicale, à partir de l'expérience de multiples positions dans l'espace associatif national, international et dans la haute administration. En effet, il est à la fois Secrétaire permanent du Réseau Béninois pour la Sécurité Foncière et la Gestion Durable des Terres (*ReBeSeF*), membre du Landnet West Africa (LNWA), de l'International Land Coalition (ILC), coordinateur du projet de vulgarisation des « cadres et lignes directrices » de la politique foncière de l'Union Africaine, et directeur des sessions et des Commissions du conseil économique et social<sup>2</sup> :

« *Que pensez-vous des activités de SYNPA ?* Dans le cadre l'ILC, une ONG malgache membre de l'ILC avait fait une mission au Bénin, et on avait invité SYNPA pour parler de leur expérience. Nous le Réseau Béninois pour la Sécurité Foncière et la Gestion Durable des Terres, on a fait et on a dit l'essentiel dans les études du Millenium Challenge Account auquel on a participé. D'autres se sont positionnés. Je suis aussi comme eux, contre l'accès de la terre par les étrangers. Le Bénin est un pays de petits exploitants. ...Je les vois un peu...mais quand on vous considère comme syndicat, comment les gens vont vous regarder ? Moi, ici, je connais deux députés, il faut avoir du poids pour être pris au sérieux. Je n'interviens que très peu avec ma casquette de société civile. Ici, dans le conseil économique et social, il y a les quatre plus grands Secrétaires généraux des principales centrales syndicales du Bénin, il y a des professeurs d'universités, des anciens Ministres de la République. Il suffit que je dise que je suis administrateur au Conseil, et on va m'écouter. Si vous êtes connu nulle part, on va vous prendre pour des gens qui demandent de l'argent, on fait semblant de vous écouter. C'est un problème de légitimité et de crédibilité, du point de vue de la représentation sociale, tout ça compte ! Ca dépend aussi des couloirs que vous emprunter. Je suis contre le

<sup>1</sup> Lilian Mathieu, 2011. *L'espace des mouvements sociaux*, Edition du Croquant, p 92-93.

<sup>2</sup> Tomavo, Charlemagne Codjo, Secrétaire Permanent du Réseau Béninois pour la Sécurité Foncière et la Gestion Durable des Terres (*ReBeSeF/GDT*), 25/03

bradage des terres par les étrangers qui veulent faire du jatropha ou des agro-carburants et je suis pour que nous transformions ce que nous produisons ».

L'indépendance financière à l'égard de l'Etat, des partis politiques, et la liberté de parole, sont les principaux avantages affichés par les adhérents syndiqués. Ils soulignent que les textes régissant les organisations paysannes, relevant de l'ordonnance de 1959 sur les coopératives, peuvent être dissoutes à tout moment, comme le précise le Secrétaire exécutif, Nestor Mahinou : « *Nous étions les seuls à faire des études, des recherches et à publier même si c'est accablant ; en tant que syndicat vous avez le droit d'exprimer des soupçons, avant d'apporter des preuves ; on n'a pas à avoir peur ; on peut jeter le pavé dans la marre, ce qui nous donne plus de poids. Nous sommes régis par la loi internationale de l'OIT, nous n'avons pas peur d'être dissous. Les sorts sont scellés au niveau des organisations paysannes* ». Cette perception est confirmée par le Secrétaire général adjoint de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes, Ahouanvoedo Augustin : « *Au sein de la plateforme, SYNPA est le bras armé de la plateforme, il faut souligner « bras armé » !* »<sup>1</sup>. En effet, SYNPA sera mandaté sur les questions foncières en 2010 au sein de la PNOPPA et cette liberté de parole a motivé le choix des organisations membres de l'Alliance, de désigner le syndicat comme unité coordinatrice du plaidoyer en 2011.

Les militants se définissent comme inscrits dans un syndicalisme de « proposition », qu'ils opposent à un syndicalisme de « revendication ». S. Bodéa en témoigne lors de l'atelier de Possotomé, ayant pour but l'élaboration et la défense des revendications de SYNPA sur le code foncier devant les députés invités <sup>2</sup> : « *en acceptant de porter un regard citoyen sur le projet de Code foncier et domanial dont l'étude et le vote sont soumis à votre institution, vous venez de faire la preuve que le dialogue entre l'Etat et les citoyens reste indéniablement la clé de voûte pour un développement harmonieux* ». Lors de la première mise en forme concrète de l'identité syndicale de SYNPA en 2005, le nom de « manifeste » moins contestataire a été ainsi préféré à celui de « plateforme revendicative », sous les conseils de Lawrence Benjamin, stagiaire en communication du Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement.

Nestor Mahinou <sup>3</sup> : « Le syndicalisme pur et dur de revendication, on l'a appris à la Confédération Syndicale des Travailleurs du Bénin. On s'est approprié ces techniques, mais nous on n'est pas là que pour revendiquer, mais pour proposer. Nous essayons d'analyser les situations, quand nous sommes lésés sur tel point, pour avoir justice et

<sup>1</sup> Ahouanvoedo A. Augustin, Secrétaire général adjoint du bureau exécutif de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes, point focal sur le foncier, Akpakpa, 19/04.

<sup>2</sup> Mahinou N., Secrétaire exécutif SYNPA, *Rapport séance d'évaluation du vote du code foncier et domanial*, 11/02/2013

<sup>3</sup> Ibid.

réparation, en faisant des enquêtes, des études. On reprochait aux syndicats des secteurs publics d'être trop revanchards et de ne rien proposer ».

Euloge Awede, premier Secrétaire Général de SYNPA <sup>1</sup> : « Nous sommes un « syndicat de développement », aux côtés du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MEAEP), nous sommes là pour guider. Nous disons non quand ça ne va pas, mais nous savons aussi dire oui quand ça va. Il ne faut pas se mettre dans la balance de l'éternel « non », il faut reconnaître quand ça va bien. Le bon syndicat ne parle pas avec la force, mais il part de la négociation et du dialogue. Avant la création de Synergie, j'ai toujours travaillé avec le Ministère, nous ne sommes pas des ennemis. Au contraire, nous devons prendre beaucoup de choses chez eux pour travailler sur le terrain. On n'est pas un syndicat de production, mais de dialogue, de négociation, de partenariat. Dans un pays sous développé comme le nôtre, un syndicat ne bombe pas la poitrine. Un syndicat est un mouvement d'avant-garde et non d'arrière-garde, pour dire : « attention là où nous allons, faisons doucement, on peut mieux faire ». Ce n'est pas un syndicat de simple revendication, mais de proposition et d'action. Si vous critiquez, et que vous n'avez rien à proposer, c'est 0. C'est ce qui a fait que très tôt, pour le carrefour des jeunes ruraux, l'Etat a donné soixante-quinze pour cent du budget et deux voitures, les salles de Lokossa, car il a reconnu l'importance de l'évènement.

Le syndicat ne court pas derrière l'argent ou un idéal. Or, parfois quand on voit des organisations de la société civile, comme la Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin (PASCIB), crier, crier, on ne sait pas s'ils sont vraiment avec le paysan pour savoir ce qu'il vit, s'ils sont sur le terrain. Ils crient pour avoir de l'argent des partenaires, mais il ne connaît pas le quotidien des paysans. Quand les pluies ont manqué moi, j'ai sentis, mais lui il va se plaindre du trop de pluies à Cotonou ».

Dans la présentation de soi, les militants rejettent aussi le syndicalisme politique, qu'ils associent au fonctionnement clientéliste et corrompu des partis politiques, comme en témoigne Euloge Awédé<sup>2</sup> :

« On ne construit pas une conscience syndicale comme ça. Nous ne voulons pas d'un syndicalisme politique. A l'Assemblée Générale de SYNPA du département du Mono à Comé, les gens ont invité les gens chez eux pour manger et pour qu'ils votent pour eux. Moi, je ne vais pas donner à manger. Les gens ont demandé pourquoi je n'avais pas été désigné parmi les représentants du département pour aller à l'Assemblée Générale, ils ont dit que j'étais parti trop tôt de l'assemblée, alors que ce n'était pas vrai. Ces mensonges, ces commérages, ce syndicalisme politique où on achète les votes, je n'en veux pas. Le quorum n'avait pas été atteint, on était 82, alors que nous sommes plus de 180 militants dans le Mono. Il nous fallait la moitié des militants plus un. Je ne l'ai pas dit, car j'ai voulu que ça se passe, je ne voulais pas qu'on dise que c'est l'ancien Secrétaire Général, qui veut toujours reprendre son pouvoir. Aux partenaires, on va leur présenter l'omelette avec quelques œufs bien portant, mais on ne saura pas s'il y avait beaucoup d'œufs pourris dans le panier ».

---

<sup>1</sup> Euloge Awédé, premier Secrétaire général de SYNPA, Etoile Rouge, 04/06.

<sup>2</sup> Discussion avec Euloge Awede, « fondateur » de SYNPA, Etoile Rouge, 04/06.



Les militants attribuent au syndicat le rôle d' « éclairer » de la masse paysanne, comme en atteste le nom du journal de SYNPA, « le Fanal paysan », la lanterne, définit dans les statuts juridiques comme « *un bulletin animé par les membres de la SYNPA. Il informe sur les problématiques et les grands enjeux liés au monde rural en général et à l'agriculture en particulier* ». L'emploi du terme « synergien » marque une identité spécifique du militant de SYNPA, mais il n'est pas utilisé par tous.

Pour démarquer l'espace syndical du reste de l'espace politique et social, des balisages et des bornages, sont opérés par des « actes ou des discours des agents, observables en situation, des mécanismes plus ou moins impersonnels conduisant à l'exclusion ou à l'intégration ». Ils rappellent aux agents que « le jeu qu'ils jouent relève de la contestation collective syndicale, et non d'un autre jeu », selon Lilian Mathieu<sup>1</sup>. Ainsi, la confection de banderoles à chaque évènement, écrites en rouge, que ce soit lors d'une conférence de presse, d'une assemblée générale ou d'une formation, amenée à être médiatisée, réaffirme le caractère revendicatif de SYNPA. D'ailleurs, lors de la dernière assemblée générale, un militant s'indigne contre le fait que les salariés ne se soient pas efforcés d'afficher la banderole dans la salle, intériorisée comme un décor rituel, dont l'absence peut mettre à mal publiquement la spécificité revendicative de SYNPA devant les militants et les média. Ensuite, des entrepreneurs réalisent un travail important de balisage des frontières internes. La salariée Cécile Zocli investit de manière militante son poste de Secrétaire administrative et de caissière. Elle n'hésite pas à rappeler quotidiennement à l'ordre la moindre petite erreur, entorse, contournement, ou transgression aux règles de fonctionnement. Elle ne se contente pas d'enregistrer passivement les frais et les dépenses, elle contrôle de manière scrupuleuse et exhaustive les dépenses, sans être bureaucrate. Par exemple,

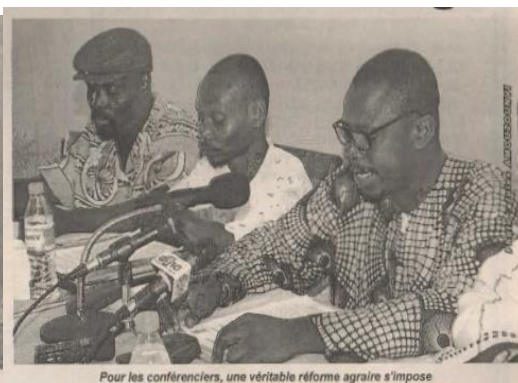


<sup>1</sup> Lilian M., 2011. *L'espace des mouvements sociaux*, Paris, Editions du croquant, p 92-93.

lorsqu'elle réceptionne les procès-verbaux des assemblées électives départementales, elle rappelle les règles d'une élection démocratique, et n'hésite pas à déclarer « provisoires » des assemblées électives non conformes aux statuts juridiques. Si elle constate que l'ensemble d'un bureau communal a été élu en l'absence de leur inscription sur la liste de présence, elle rappelle les règles et impose une seconde élection. Une personne qui n'a pas payé ses cotisations, et qui de surcroît, s'est faite élire dans un autre département que celui de son origine, a été vigoureusement rappelée à l'ordre et a dû démissionner. Enfin, l'omniprésence de la conférence de presse marque l'espace syndical. En effet, les formations destinées aux militants, comme l'atelier d'évaluation du plan stratégique de relance du secteur agricole du 21 mars 2013, organisée à la Bourse du travail de Cotonou, peuvent avoir des allures de conférence de presse. Marquée au début par un discours officiel, énoncé au microphone devant la presse et distribué aux journalistes en version papier, cette formation est ainsi une bonne opportunité pour mettre en avant ses critiques et ses propositions sur la politique agricole gouvernementale devant les média, mais aussi d'incarner le caractère revendicatif du discours de SYNPA devant les militants. En effet, rares sont les moments de rencontre entre le bureau exécutif, le conseil d'administration et les militants, notamment en raison des coûts de défraiement des transports.



Le présidium hier au cours de l'Assemblée générale



Pour les conférenciers, une véritable réforme agraire s'impose



Photographie 1 : « Assemblée générale nationale de Synergie Paysanne, des propositions de loi pour une plus grande ouverture », La Nation, 22.04.2010, n°4978.

De gauche à droite : Jules Dassey (Trésorier général), Patrice Awanou (Secrétaire général), Simon Bodéa (Secrétaire adjoint).

Photographie 2 : « Campagne contre l'achat massif des terres agricoles au Bénin. La Synergie Paysanne dénonce la ruée des investisseurs privés nationaux et étrangers », La Nation, 27.04.2010, n°4981.

De gauche à droite : Paul Issè Oke (Secrétaire adjoint de la Confédération Syndicale des Travailleurs du Bénin), Simon Bodéa, Patrice Awanou.

Les bornages des espaces politique et syndical sont aussi l'enjeu de conflits internes à SYNPA. L'autonomie du syndicat est appréciée différemment. Durant la formation de la liste des associations potentielles membres de l'Alliance, un balisage non explicite s'est construit, après d'intenses débats sur les délimitations de la coalition. En effet, lors du plaidoyer sur le code, certains militants refusaient catégoriquement tout rapprochement avec des partis politiques, des partenaires financiers, des professeurs d'université, des corps judiciaires (avocat, magistrats), pour empêcher tout risque d'asservissement ou de prise de contrôle du syndicat<sup>1</sup>. D'autres, au contraire, attendaient d'eux une collaboration plus étroite. Ce qui est une transgression de frontière pour les uns, ne l'est pas pour d'autres. De même, le caractère conflictuel des stratégies syndicales ne fait pas consensus. Pour le Secrétaire exécutif, Nestor Mahinou, la « défaite » du plaidoyer sur le code relève non pas d'un manque de moyens, mais de combattivité et du caractère offensif de la mobilisation. Il regrette de n'avoir pas publié une liste dénonçant les députés « accapareurs » devant l'opinion lors du débat télévisé sur golf tv, organisé par l'Alliance, le 7 janvier 2013. La construction de l'identité « syndicale » ne se fait pas sans difficultés. Suite à deux exemplaires du journal de SYNPA, le Fanal Paysan, la publication se serait arrêtée en raison d'un manque de moyens et de la difficulté de trouver des plumes faciles<sup>2</sup>. De surcroît, les statuts juridiques de SYNPA sont très méconnus par ses membres.

## B) Entrer dans SYNPA

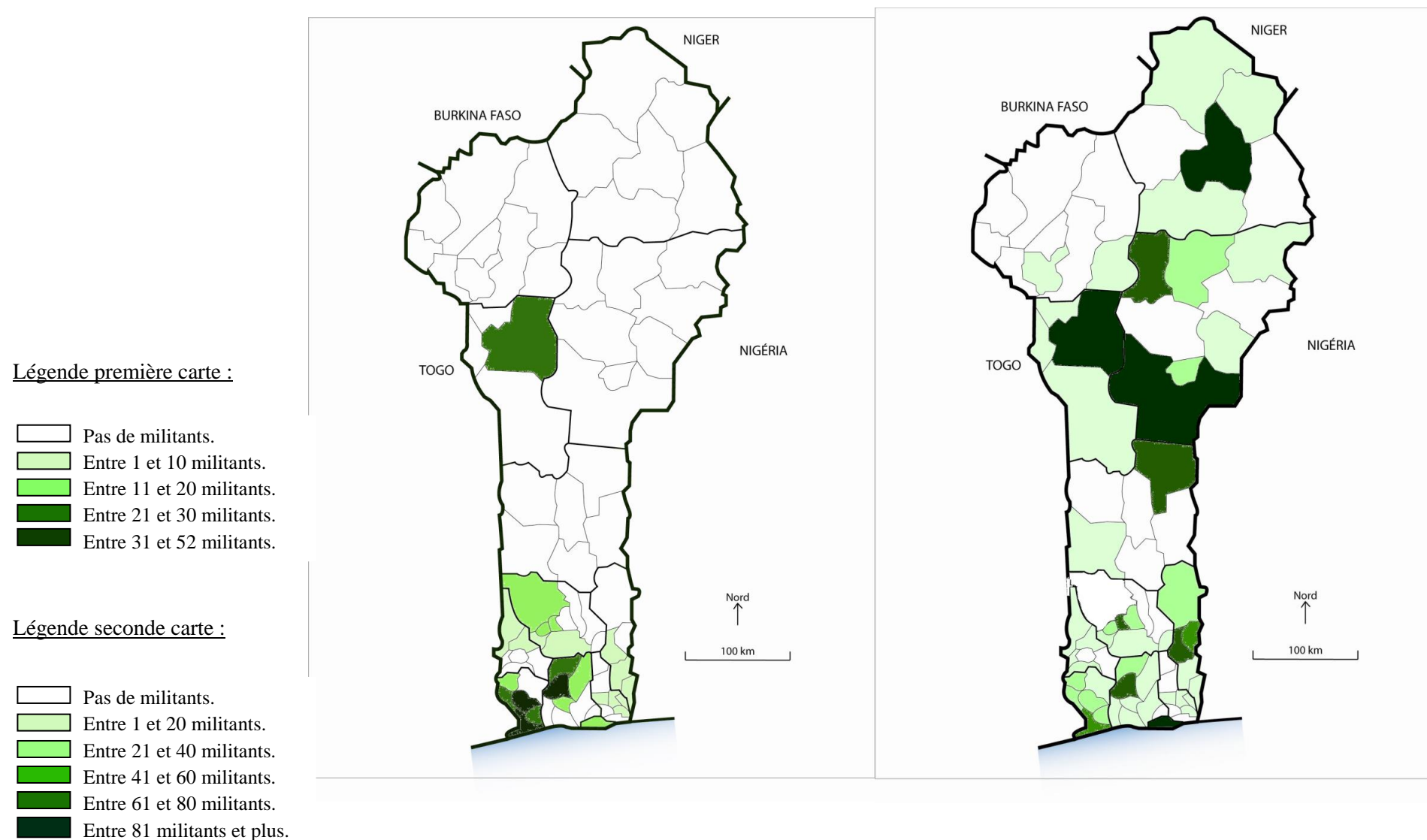
Les militants mobilisés sont-ils les plus concernés par les problèmes fonciers que le syndicat prétend dénoncer et représenter ? Pour des raisons financières, le bureau exécutif dispose de très peu d'information sur ses militants, car lors de l'enregistrement des adhésions, rares sont les adhérents qui remplissent totalement les fiches de renseignement. L'année de naissance, l'appartenance à une coopérative, la mise à jour des cotisations, la commune et l'arrondissement d'origine, sont les seuls renseignements dont dispose le bureau exécutif sur les militants. La nature des activités agricoles exercées ou la situation foncière des adhérents ne sont pas connues, ce qui peut compromettre l'adaptation des formations aux besoins réels des paysans et empêcher l'approfondissement du plaidoyer.

---

<sup>1</sup>, Secrétaire exécutif, Abomey-Calavi. 05/06.

<sup>2</sup> Didier Houngan, ancien responsable de l'information, membre de la Commission commercialisation 21/03, Cotonou

**Figure 1 Répartition nationale des militants de SYNPA en 2006 et en 2013.**



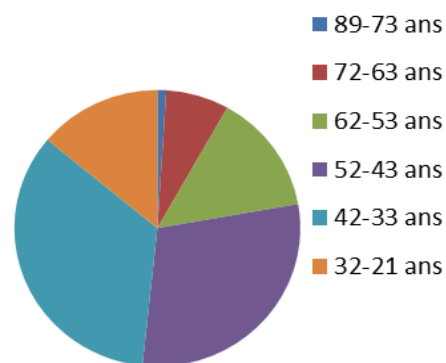
*Sources : Répertoire des membres de la synergie paysanne de 2002 jusqu'au 21/03/2013*

L'article 1 des statuts juridiques de SYNPA stipule que « *peuvent être membres de la SYNPA, les paysans ou paysannes (groupements ou individus) tirant le maximum de leur ressources des activités agricoles* ». SYNPA est composé à la fois de petits agriculteurs ayant moins d'un hectare pour leur autoconsommation et de grands exploitants ayant plus de 25 hectares, mais aussi d'éleveurs, de techniciens et de formateurs agricoles, de

transformateurs, de commerçants et de certains vétérinaires. Récemment, les formations sur la mécanisation et la mise en place de Coopérative d'Utilisation du Matériel Agricole, notamment à Allada dans le Mono, ont suscité l'entrée de nombreux mécaniciens agricoles. En effet, lors de la présentation des militants de l'Assemblée départementale électorale du Mono, le représentant départemental n'hésite pas les interrompre, pour introduire et justifier la présence de ces nouveaux adhérents. Il valorise la richesse et la nécessité de leurs compétences, utiles à l'ensemble du syndicat<sup>1</sup>. Puis, certains sont fonctionnaires, devenus agriculteurs à leur retraite, comme Olivier Dovon, enseignant retraité, qui cultive des agrumes, des avocats, des citrons, des mangues sur 1, 5 hectare. Pour lui, SYNPA offre surtout des possibilités de formations, afin d'améliorer ses techniques culturales. De même, Valentin Dassey, après une carrière d'ingénieur dans les travaux publics, se lance dans l'élevage de volaille à sa retraite. D'autres, sont d'anciens militaires retraités, ayant décidé de retourner à la terre. En revanche, les éleveurs de bovins, transhumants, semi-sédentaires ou sédentaires, sont presque absents. Même si SYNPA prend peu en charge les questions foncières urbaines et péri-urbaines, un nombre important de maraîchers de Cotonou adhèrent à SYNPA. Par exemple, pour la coopérative des maraîchers de Cadjehoun, SYNPA est une passerelle avec les élus locaux, pour soulever la question de la sécurisation de l'accès à leurs terres, dont ils ne sont pas propriétaires.

Si le droit d'adhésion à SYNPA en 2002 s'élevait à 10 000 FCFA et la cotisation annuelle de 5000 FCFA, il a été décidé en assemblée générale de diminuer ces coûts à 2000

### Répartition des militants selon les âges



Source : Répertoire des militants de SYNPA de 2002 au 18/03/2013, échantillon 899 militants.

<sup>1</sup> Observation de l'Assemblée Générale électorale du département de l'Atlantique, renouvellement des postes, Maison des jeunes d'Allada, 28/03



FCFA et 1000 FCFA, ce qui démontre le très faible coût d'entrée au syndicat et sa grande accessibilité aux paysans. De surcroît, si les statuts juridiques imposent aux personnes élues d'être à jour dans le règlement des cotisations (article 3), le bureau exécutif oblige le paiement des cotisations, en diminuant les défraiements de déplacement. Le non-paiement des adhésions obligatoires, n'est pas excluant pour un militant.

SYNPA n'est pas le lieu d'accumulation de rente financière personnelle, dans le sens où les déplacements aux réunions sont peu défrayés. Seuls les frais de transport aux assemblées électives tous les trois ans sont remboursés aux membres, parfois en dessous du coût réel. Seules trois réunions annuelles des bureaux départementaux sont défrayées, ce qui signifie que toutes les réunions informelles des bureaux départementaux et communaux sont financées par les militants eux-mêmes. Les rémunérations basses des salariés du bureau exécutif peu incitatives, témoignent de l'importance de leur engagement personnel, et éclairent certaines difficultés de recrutement, par exemple le nouveau poste de chargé de communication. Les salariés ont des revenus complémentaires dans l'agriculture, tel que des vergers de manguiers et d'orangers, pour compenser leur faible rémunération syndicale.

### *1. Le travail de recrutement exercé par des paysans « exemplaires »*

Certains premiers adhérents ont mené un travail de recrutement intense, afin de « faire connaître » SYNPA dans leurs régions respectives. En effet, leurs noms sont cités de manière systématique pour évoquer leur première prise de contact avec SYNPA. Les villages d'origine de ces démarcheurs comptent souvent un nombre élevé d'adhérents, comme Bariénou à Djougou, dont est originaire Omer Agoligan, Akpana Moussa, et Salimatou Gazéré.

« En 2008, c'est un ami, *Jacques Savoeda*, membre fondateur, qui m'a informé de SYNPA. Tous les deux, nous étions membres de l'ONG Papa Bénin, qui travaille sur la filière sésame »<sup>1</sup>. « C'est *Jacques Savoeda*, un synergien, qui est venu nous voir ici sur nos parcelles. Il nous a sensibilisés pour adhérer à SYNPA en 2005. A ce moment, les paysans n'y ont pas cru, car beaucoup d'organisation étaient déjà venues ; les paysans étaient déçus. Il est arrivé pour parler de SYNPA. J'ai cru à ce syndicat national des paysans, j'ai adhéré. »<sup>2</sup>. (Plateaux). « J'ai connu SYNPA lors d'une formation organisée sur ma ferme, par *Dramane Chabi Akpo*. Il m'a informé de SYNPA »<sup>3</sup>. « C'est mon frère *Dramane Chabi Akpo*, qui m'a informé qu'il y avait un syndicat pour défendre notre cause commune »<sup>4</sup> (Borgou). « C'est *Agoligan Omer* qui m'a fait connaître SYNPA. Il a mené une première fois une séance d'information à Djougou, dans les lieux où les jeunes se fréquentent, il a animé des activités. C'est de là qu'est partie la sensibilisation, qui a abouti à des adhésions »<sup>1</sup> (Donga).

<sup>1</sup> Sylvain Yakpazan, pendant l'AG Départementale à Allada, 28/03

<sup>2</sup> Gnanho Jean, délégué départemental du Littoral SYNPA, « le Jardin » de Cadjehoun, 24/03

<sup>3</sup> Iliassou, délégué départemental du Borgou, lors de l'assemblée générale nationale élective de SYNPA, bourse du travail, Cotonou, 16/04

<sup>4</sup> Gobi Mohamed Yerouma, Assemblée Générale, Cotonou,

« C'est grâce à SYNPA que le foncier existe. Nous on ne savait pas le bradage des terres. Elle nous a réveillé les idées et nous a informés sur les OGM vendus au Bénin. [...] C'est surtout Agoligan Omer qui nous a appris ça.»<sup>2</sup>.

De plus, ces personnalités, souvent perçues dans leurs communes respectives comme des paysans « exemplaires », donnent du crédit au syndicat. Par exemple, le secrétaire exécutif Nestor Mahinou, en tant que grand maraîcher à Klouekanme, a été sélectionné pour participer au carrefour des jeunes ruraux en 1999 à Lokossa, par le Ministère de l'Agriculture. Il bénéficia aussi, comme le secrétaire général Simon Bodéa, de prêts du Programme d'Insertion des jeunes Sans Emploi dans l'Agriculture (PISEA). Par des négociations avec les commerçantes, Akpana Moussa, à la fois chef d'arrondissement de Bariénou de la commune de Djougou et membre SYNPA, a instauré une nouvelle mesure du riz, qui rétablit un prix plus favorable au paysan. L'organisation d'une grève des paysans, refusant d'approvisionner le marché, fit pression sur les commerçantes avec succès. Par cette nouvelle mesure, SYNPA s'est affiché comme plus légitime et a suscité de nouvelles adhésions.

**Ibrahim Sero Issa :** A l'époque, quand les gens venaient au marché, une quantité importante de céréales correspondait à un bol. L'acheteur fixait les prix et c'est lui qui mesurait. Il y avait un membre de SYNPA, Akpana Moussa, chef d'arrondissement, qui a refusé cette imposition des prix. Il a dit non aux femmes qui imposaient des bols plus volumineux pouvant peser 6 kilos. Il a proposé des bols plus petits de trois kilos. Cela a suscité une guerre entre les commerçantes et les agriculteurs. Ces derniers ont imposé que ce soit le bol de 3 kilos à prendre. Le propriétaire du produit doit fixer son prix, ça n'a pas été facile. Nous avons fait une grève au marché, nous n'avons pas sorti nos produits, si bien qu'il n'y pas eu de marché. Aujourd'hui, c'est avec le bol de 3 kilos que les commerçantes mesurent leurs céréales, une quantité de céréales. C'est ainsi que les gens ont suivi SYNPA. Akpana Moussa a fait ça avec l'accompagnement des paysans militants et avec Agoligan Omer et quelques élus locaux<sup>3</sup>.

Jules Dasseya, représentant national du département de l'Atlantique, est un paysan « exemplaire », dans le sens où il partage son expérience des techniques culturales de l'ananas bio, tel que l'usage de fiente de volaille au rendement plus élevé. Ce partage de pratiques agricoles lui donne une notoriété dans sa commune<sup>4</sup>.

La forme syndicale et la possibilité de « défendre ses intérêts » sont déterminantes dans l'adhésion, en raison de son unicité dans le monde paysan :

« SYNPA ça nous permet d'avoir une structure officielle, de parler au nom des populations, nous sommes protégés. Vous pouvez intervenir au niveau des médias. Avant les Groupements de coton étaient organisés par filière, SYNPA c'est une structure nationale. [...] Ici c'est un syndicat ».

---

<sup>1</sup> Ibrahim Sero Issa, Délégué départemental de la Donga, 17/04

<sup>2</sup> Ibrahim Sero Issa, Délégué départemental de la Donga, 17/04

<sup>3</sup> Ibrahim Sero Issa, Délégué départemental de la Donga, 17/04

<sup>4</sup> Valentin Dasseya, Allada, 28/03

« SYNPA est tenu de sauvegarder l'avenir des paysans et faire en sorte que les agriculteurs soient reconnus. Les agriculteurs auront leur place dans les milieux opportuns pour se défendre »<sup>1</sup>.

« De temps en temps, le milieu paysan a manqué de cohésion, c'est mon constat. Il n'y a pas de structure qui s'occupe réellement des paysans, hormis l'Etat. Je me suis dit, voilà une structure qui peut prendre les problèmes des paysans à cœur. C'est ça qui a fait mon adhésion-déjà que mon petit frère y était déjà. L'agriculture est trop marginalisée. Les paysans ont du pouvoir, mais ils n'ont pas saisi leur pouvoir pour se faire entendre. »<sup>2</sup>

« Maintenant avec ma carte d'adhérent à SYNPA, je peux aller voir les autorités de la commune ».<sup>3</sup>

« Les paysans, qui n'ont pas fréquenté, ont plus de mal à s'organiser en syndicat. Ce n'est pas comme le syndicat des fonctionnaires. On ne se fait pas entendre comme eux. J'ai rejoint SYNPA, car je ne peux pas me lever tout seul pour demander de l'aide, du financement, ensemble nous allons lever nos voix »<sup>4</sup>.

« J'ai voulu m'engager, car c'est l'initiative des paysans. Si vous n'êtes pas unis, tu ne peux rien faire. Si nous sommes toujours unis, personne ne peut brader nos terres. On va décider de comment on vend, pour la transformation, on ne va pas produire sans savoir ce que tu produis, on ne va plus nous vendre cher »<sup>5</sup>.

« SYNPA a le droit d'aller vers les institutions, de cautionner les paysans, c'est un devoir de responsabilité »<sup>6</sup>.

## *2. Les paysans devenus sans terres : l'exemple de la communauté de Gbahouété*

L'appui juridique par le financement d'un avocat de certaines communautés dépossédées de leurs terres, ont suscité de nouvelles adhésions. Par exemple, SYNPA a financé l'appui juridique d'un avocat à l'Association de Développement de l'Agriculture de Gbahouété (ADAG), composée de 200 paysans. Ces derniers, qui sont aussi adhérents de SYNPA, ont été dépossédés de leurs terres par le député Séfou FAGBOHOUN. Ils étaient déjà organisés, quand SYNPA a offert ce soutien juridique.

Pendant la période révolutionnaire de Kérékou I, l'ensemble des béninois devaient cultiver un lopin de terres. Dans ce contexte, les sociétés d'état, telles que la SOTRACOB, l'ASECNA, l'Alimentation Générale du Bénin, la Loterie Nationale, ont « loué » 227 terres cultivables aux rois de Gbahouété. Ces



**Figure : Les membres de la communauté de Gbahouété et de Konoucho, syndiqués à SYNPA, dans l'attente d'une décision de justice du tribunal de Pobé, le 15 mai 2013.**

<sup>1</sup> Sylvain Yakpazan, pendant l'AG Départementale à Allada, 28/03

<sup>2</sup> Valentin Dasseya, Allada, 28/03

<sup>3</sup> Sylvain Yakpazan, pendant l'AG Départementale à Allada, 28/03

<sup>4</sup> Yenoui Bessan, Comé, 30/03

<sup>5</sup> M.X, Tchaourou, Membre SYNPA depuis 2007.

<sup>6</sup> Dieudonné Dansou Akakpo, 16/04 Assemblée Générale ex- Président des maraîchers de Grand Popo



terres étaient consacrées à la culture de fruitiers (pour moitié des palmiers à huile, goyaviers, manguiers, cocotiers, orangers) et à l'élevage de bovin, de caprin, de volailles, de poulets<sup>1</sup>. En 1990, avec la conférence nationale, ces terres ont été remises aux paysans propriétaires, selon le décret du 6 mars 1990, portant sur la restitution des biens servis pris par le Président. Les sociétés d'état ont suggéré aux paysans salariés de s'organiser en association. Ainsi, après la restitution des terres, est née l'association de Développement de l'Agriculture de Gbahouété (ADAG) entre 1990 et 1991. La palmeraie d'une centaine d'hectares, l'arboriculture fruitière et l'élevage ont été conservés. En 2000, les revenus ont permis de construire une voie, un centre de santé et l'école de Gbahouété. En 2002, le député actuel, Séfou FAGBOHOUN, président du parti, le *Mouvement Africain pour la démocratie et le progrès*, signe un projet de développement agricole d'une coopérative, qui prétendait construire une usine de lait, de fabrication d'huile rouge et de tomate, sous promesse d'embauche des paysans de Gbahouété. La même année, 50 hectares sont abattus et vendus, sans l'accord des paysans. En 2003, le contrat n'est pas appliqué et les paysans sont progressivement renvoyés de leurs terres. Des premières audiences sont entreprises pour négocier avec le sous-préfet, qui leur demande de faire preuve de patience. En 2005, tandis que le député Séfou FAGBOHOUN se déclare propriétaire des 227 hectares de terres, le dédommagement des 50 hectares de palmiers à huile abattus est en deçà de leur valeur réelle. En avril 2006, le comité de défense des patrimoines de Gbahouété (ADAG) est mandaté pour gérer l'affaire. Après la tentative d'abattre les derniers 50 hectares d'anciens palmiers, une trentaine de paysan se révolte pour stopper leur destruction. En effet, abattre les palmiers les plus anciens, favorise pour le député la reconnaissance de son titre de propriété. Entre le 9 mars et le 10 octobre 2007, après l'occupation de force des 227 hectares, entre 6 et 8 paysans sont alors emprisonnés pendant un mois entre le 10 octobre et le 11 novembre 2007. Si le Président de la République garantit que le dossier a été confié au Ministère de l'Agriculture, les paysans restent sans réponse.

L'incarcération de paysans, qui sont aussi membres de SYNPA, amène le syndicat à s'emparer du conflit, en finançant l'appui juridique d'un avocat en 2008, ce qui suscite de nouvelles adhésions. Si la plainte a été déposée en 2006 au tribunal de Porto-Novo pour contester la perte de 227 hectares, ce n'est que le 27 octobre 2008 que les paysans sont entendus pour la première fois. Sans convocation, leur avocat leur demande d'aller chercher des convocations formelles. L'avocat comprend alors que le dossier a été adressé à une

---

<sup>1</sup> Alexis Dakonon, délégué communal SYNPA de Gbahouété et Président comité de défense des patrimoines de Gbahouété, 15/04, tribunal de Pobè

chambre incompétente, la chambre traditionnelle des biens. En effet, entre 2006 et 2008, la communauté avait déposé plainte sans avocat. Une nouvelle plainte est alors déposée vers la chambre civile moderne. L'avocat établit progressivement que les preuves du titre de propriété du député sont insuffisantes. Mais en 2009, face aux multiples renvois du tribunal, la forme judiciaire de la mobilisation est contestée par les paysans, dont certains défendent une radicalisation de la lutte : *« vous nous apaiser et lui il mange, non il faut qu'on prenne par force prendre la chose, ça nous énerve ! Plusieurs fois on s'est rentré dedans ici, car nous voulions aller prendre nos terres et arrêter de subir les renvois des tribunaux. Un jour on va renvoyer tous les travailleurs de Séfou FAGBOHOUN. Les jeunes se sont soulevés pour dire non, en disant « si un palmier tombe, la tête de celui qui a fait tomber le palmier va tomber aussi. C'est pour cela que nous avons occupé le pont de l'entrée de Gbahouété »*. SYNPA n'a pas décidé d'offrir une aide juridique à la communauté de Konoucho, dépossédée de 1000 hectares par le même député en 2002, c'est-à-dire bien avant la dépossession de la communauté de Gbahouété. L'absence de membres SYNPA dans la communauté de Konoucho, au contraire de la communauté de Gbahouété, peut éclairer cette sélection.

### *3. L'interdépendance des thèmes de l'« accaparement des terres », de la commercialisation, et de la mécanisation*

Quand bien même l'insécurité foncière est évoquée comme la thématique la plus intéressante après la commercialisation et la mécanisation, ces dernières sont déterminantes dans le processus d'adhésion. En effet, les possibilités d'amélioration de la qualité de la production, de mécanisation, de financement, de nouveaux débouchés ou de nouvelles capacités de stockage, constituent des rétributions potentielles. L'insécurité foncière est imbriquée aux thématiques de commercialisation, de mécanisation ou d'amélioration des techniques agricoles. Par exemple, pour Clément Dangnonhoue, SYNPA l'a soutenu avec succès lors de la soumission de son projet de demande de subvention de riz, après un premier échec en 2010-2011. Certes, il souligne d'abord l'urgence de répondre à l'insécurité foncière, mais les difficultés liées à la commercialisation sont tout aussi prégnantes. Les formations et le rôle potentiel de SYNPA dans la mise en relation des paysans et des acheteurs sont perçus comme des réponses pertinentes.

« On adhère à SYNPA, car nous avons des problèmes fonciers, les gens nous taquent trop sur les titres fonciers. Tu paies ton terrain, l'autre vient et dit que c'est à lui. Si on amène ça au niveau de SYNPA, on pourra nous juger, on aura une victoire. SYNPA vient au secours pour nous : si tu es incapable de juger l'affaire tout seul, ou si tu n'as pas les moyens financiers. [...] On est allé voir les autorités locales, le tribunal de conciliation corrompu. Les autorités te considèrent,

tu peux donner les preuves. En tant que pauvre, tu n'iras pas loin. C'est pour cela que nous poussons les autres à adhérer. Nous avons aussi des problèmes d'achat, de commercialisation pour la culture vivrière et de financement. [...]SYNPA nous a trouvé un marché abordable pour vendre à Cotonou. La formation à la commercialisation, ça nous a apporté beaucoup de choses, ça nous a permis de mieux commercialiser. Maintenant, on sait comment vendre. Si on a des problèmes, SYNPA pourra nous aider, avoir un peu de financement. Ici ça se vend moins cher, alors on est parti vendre à Cotonou. SYNPA nous a trouvé des gens ailleurs pour venir acheter nos productions. »<sup>1</sup>

« Le problème ce sont les gens qui viennent acheter notre production à vil prix. Nous avons aussi des problèmes de terre, tu ne peux pas planter d'arbre sur la terre où je suis, car elle appartient à l'Etat. C'est une terre de 3000 hectares pour le gouvernement, tu ne peux pas planter d'arbre. L'Etat a pris la terre depuis 45 ans. J'aimerais pouvoir avoir un terrain pour planter des fruitiers pour ma retraite. Ça fait 45 ans que je suis sur ces terres »<sup>2</sup>.

A l'inverse, certains adhérents attirés au départ par les formations relatives à la commercialisation, n'ayant pas de difficultés foncières, s'intéressent ensuite à la thématique de l'accès à la terre, comme Julien Houenongbe, délégué communal de Lokossa : « *Ce que j'aime dans SYNPA ce sont les formations, et la défense des intérêts des paysans. C'est la lutte contre la pauvreté surtout qui m'intéresse. On doit s'organiser pour étudier les prix des produits pour une meilleure commercialisation. Ça m'intéresse beaucoup et aussi la lutte contre la vente illicite de parcelles* »<sup>3</sup>.

#### 4. Relativiser le foncier dans le processus d'adhésion

Les thématiques foncières auraient moins d'importance dans les régions du Nord, caractérisées par la grande taille des exploitations, en raison de l'existence de vastes étendues et d'une faible densité démographique. Certains adhérents affirment clairement qu'ils n'ont aucune difficulté foncière. Les possibilités de formation, de mécanisation, ou d'amélioration de leur qualité de production, sont les principaux vecteurs de mobilisation. Pour le délégué départemental de la Donga, c'est l'amélioration des circuits de commercialisation, qui est le principal vecteur d'adhésion.

« *Quelles sont les thématiques qui vous intéressent le plus dans SYNPA ?* Ce qui m'intéresse le plus ce sont les prêts, les financements, pour avoir plus de main d'œuvre, de mécanisation et plus de terre. J'aimerais que SYNPA nous permette d'avoir des machines et un peu de financement<sup>4</sup> ».

« Notre demande c'est d'avoir plus de mécanisation, car c'est difficile de couper les palmiers. On n'a pas les moyens pour employer des ouvriers. On a besoin de machines. Une fois les puits bien creusés, il faut mécaniser, construire des motopompes, pour avoir des moyens efficaces. [...]

---

<sup>1</sup> Clément, bureau départemental de la commune de Klouekanme, arrondissement de Lanta, 26/03

<sup>2</sup> Simon Yakpa, Assemblée Générale, Cotonou, 16/04

<sup>3</sup> Julien Houenongbe, Délégué communal Lokossa, bourse du travail, Cotonou, 22/05

<sup>4</sup> Yenoui Bessan, Comé, 30/03

Avec SYNPA, tu vas trouver des machines agricoles, c'est ça qui m'a intéressé. C'est ça qui me rend content. Je suis sûr qu'avec SYNPA ça va donner un bon rendement »<sup>1</sup>.

« L'Etat nous a envoyé deux tracteurs pour nous encourager, mais ils ne répondaient pas à nos terres, ils se cassaient. Donc nous les louons pour les autres. Après, on a demandé à SYNPA de nous aider à trouver des remorques, car les dabas ne répondent pas, elles se sont cassées chaque fois. Ils nous ont dit de faire une demande aux bailleurs. Si on fait une demande, on peut trouver. Même s'il faut payer, ça sera un prix correct. SYNPA peut nous défendre, on est plus solide. Si on a des problèmes, il peut nous accompagner à les résoudre.

« On vend nos produits en désordre sans prix, SYNPA nous aide à vendre à bon prix. Nous n'avons pas de problème d'accès à la terre. Maintenant je veux faire un projet pour gagner de l'argent de décortilage du riz et une machine pour écraser les noix de karité pour en faire de l'huile. Les difficultés sont celles de la production et de la vente. Tu vas vendre en désordre. SYNPA ça peut nous aider à mieux gérer, ce qu'on a semé, nous à aider à négocier pour le stockage et acheter aux prix qu'on veut. En 2013, nous avons le projet de faire du warrantage et le projet de demander une machine pour faire de l'huile de karité en plus grande quantité<sup>2</sup> ».

Si SYNPA est aussi une opportunité de se rapprocher de l'accès aux ressources étatiques, notamment pour la mise en place des Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole, les premières CUMA mises en place à SYNPA sont contestées « *Les matériaux agricoles ne sont pas allés à la base comme il faut. Ils n'ont pas pris ça en compte* »<sup>3</sup>.

« Le gouvernement béninois a fait la promotion de l'agriculture en 2000, avec des tracteurs pour produire en quantité. Si nous n'arrivons à ça, c'est d'autres béninois qui vont bénéficier de ces engins. Nous aussi, on sensibilise ces populations pour les Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole, pour bénéficier de ces engins. En tant que membre SYNPA, je vais sensibiliser. SYNPA va appuyer les paysans. SYNPA en formant une caution peut les aider à s'installer<sup>4</sup>.

Si le Mono connaît une stagnation du nombre de militant depuis 2005 (2006 +30, et moins de 8 personnes par an depuis 2007), elle serait en partie l'effet de l'inadaptation de la thématique de l'« accaparement des terres » à une structure très morcelée des terres. Pour certains, l'« accaparement des terres » ne correspond pas à la réalité foncière vécue dans le Mono, souvent perçue comme un thème « imposé d'ailleurs », comme le souligne Euloge Awédé<sup>5</sup> :

« On ne peut mobiliser les gens qu'autour de leurs intérêts, c'est le problème auquel SYNPA est confronté. Le département du Mono n'a pas les mêmes problèmes que les autres départements, comme ceux du coton ou de l'accaparement des terres. Le paysan vend sa terre quand il ne peut plus faire face à ses dépenses de santé, payer la césarienne de sa femme. Comment diminuer la pauvreté ? Les derniers départements entrés dans SYNPA, ont dépassé largement le nombre d'adhérents, car ils ont touché leurs problèmes (coton, terre). Dans le

<sup>1</sup> Gasseto Bodéa, pendant l'Assemblée générale départementale électorale de l'Atlantique, Allada, 28/03

<sup>2</sup> Zinatou Maman, Sinandé, Fo-Bouré, 16/04 Assemblée Générale, 16/04

<sup>3</sup> Dieudonné Dansou Akakpo, 16/04 Assemblée Générale ex- Président des maraîchers de Grand Popo

<sup>4</sup> Akpana Moussa, membre SYNPA, 24/04

<sup>5</sup> Awédé Euloge, ancien premier secrétaire général (2004-2007), Maison des Jeunes lors de l'Assemblée générale départementale, Comé, 30/03.

Mono, il existe plus de 20 000 paysans, mais SYNPA n'a que 180 adhérents ! Nous fonctionnons en top-down, c'est le bureau exécutif qui donne les directives.

L'accaparement des terres, c'est un thème développé ailleurs. Si vous voulez c'est comme le SIDA, y a des thèmes qui donnent de l'argent. Il faut que les gens reviennent dans le bon sens pour voir quelles sont nos populations cibles. C'est comme ça que nous augmenterons nos adhérents. Ici dans le Mono, on ne défend pas les producteurs de riz. Le syndicat doit faire du lobbying, il doit être un intermédiaire auprès des structures qui vendent des intrants. Comment faire pour trouver des financements, comment je vais payer ma scolarité ? On ne peut pas interdire la vente de terre, si les paysans ont encore des problèmes financiers.[...]

Avec SYNPA, nous ne sommes pas sur les mêmes longueurs d'ondes sur les solutions d'accès à la terre. On doit revenir sur la notion de la terre, la terre appartient à l'état, et l'état peut utiliser ça pour des causes d'intérêt public, comme l'accès des jeunes à la terre. Si la terre était pour l'état, sa mise en valeur serait plus facile. On créerait des Zones Agricoles Viabilisées, créées par l'Etat, où chaque jeune qui veut s'installer, prend la portion dont il a besoin, avec une petite maison de fortunes de départ, où il paie des impôts à l'Etat sur sa production. Les pays qui ont réussi l'agriculture, sont des pays où la terre appartient à l'Etat, comme en Côte d'Ivoire. ».

##### 5. *Rester adhérent*

« *Les paysans ne font pas de compte de production, ils n'arrivent pas à dire combien je vais vendre. Quand je fais un hectare, pour défricher et labourer, il ne faut pas ça. Ils n'arrivent pas à dire combien je vais vendre*<sup>1</sup> », déclare Akpana Moussa, chef d'arrondissement de Bariénoù à Djougou. En 2009 et en 2010, l'association ARCADE a formé 19 militants de SYNPA au machinisme agricole (conduite, maintenance). En 2007 et en 2008 les réseaux JINUKUN et GRAIN ont formé 96 militants de SYNPA aux dangers des OGM. La possibilité d'accéder à des formations agricoles, susceptibles d'améliorer la qualité de la production et la commercialisation, est déterminante pour éclairer le prolongement de l'engagement militant. Les formations peuvent d'abord constituer un effet de « déclic », pouvant susciter l'entrée dans SYNPA.

« J'ai pu bénéficier d'une formation sur la conduite de tracteur, organisée par l'ARCADE, partenaire de SYNPA. Les membres de SYNPA eux ont eu la formation gratuite, c'est pourquoi j'ai adhéré à SYNPA. Avec cette formation, je sais conduire un tracteur. C'est Caritas qui m'a informé de cette formation, car je suis chrétien catholique. C'est cette année que j'ai adhéré à SYNPA, par le biais de Caritas. [...] Avec SYNPA on suit des formations qui nous rendent mûrs. On a ainsi suivi une formation pour savoir comment animer un groupement de paysan. Ça m'a beaucoup aidé dans mon groupement. Ça nous permet de garder notre groupement en vie<sup>2</sup> ».

« Depuis que je suis dans ce syndicat, j'ai appris à semer selon les périodes, le piment, comment s'organiser par rapport aux temps pour avoir des produits de meilleure qualité, comment sécuriser les semences. Avant d'entrer à SYNPA, je plantais le maïs et le piment dans la même période, mais ça ne donnait pas le même résultat. L'année passée, j'ai participé à une formation à Allada sur les techniques culturales et une autre à Bopa sur comment s'entendre pour travailler ensemble »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Akpana Moussa, membre SYNPA, 24/04

<sup>2</sup> Vincent Atchovi, membre simple, lors de l'assemblée générale départementale électorale d'Allada, 28/03

<sup>3</sup> Yenoui Bessan, Comé, 30/03

Au-delà des formations, SYNPA constitue un creuset de savoir-faire agricole et lieu d'échanges entre une diversité de métiers agricoles :

« Si tu n'es plus coincée chez toi, tu peux t'élargir maintenant, tu vas te débrouiller. Je vais trouver un débouché, pour savoir comment travailler, comment gagner son pain. Avant les paysans étaient banalisés, j'avais honte de dire que je suis paysanne. Si tu rentres dans SYNPA, tu vas savoir qu'un paysan, c'est quelqu'un que tu ne peux pas laisser. Elles doivent leur dire d'avoir le courage de labourer la terre sans honte ! [...] C'est en partageant que vous connaissez les autres milieux, comment l'autre fait son maïs, son manioc, et partage les cultures. Ça m'a apporté. Il y a de la connaissance ailleurs que je n'ai pas chez moi. Ça permet d'échanger, et tout cela fait grandir. Je peux améliorer ma vie de ce que je vois chez les autres et intensifier ce que je fais »<sup>1</sup>.

### C) Les contraintes de la construction d'un espace syndical paysan autonome

#### 1. *Un syndicalisme paysan loin de sa centrale syndicale*

Intervention de Paul Issè Oke, Secrétaire général par intérim de la Centrale Syndicale des Travailleurs du Bénin, lors de l'Assemblée Générale Nationale de SYNPA, 16/04/2013, Bourse du travail, Cotonou (Figure à droite) :

« M. Salifou, modérateur SYNPA : Nous avons le Secrétaire Général de la CSTB parmi nous, il voudrait dire un mot.

Paul Issè Oke : Camarades salut !

Assemblée : Salut Camarade !

Paul Issè Oke : Nous autres là, dans notre centrale, c'est notre cri de ralliement, Camarades salut !

Assemblée : Salut Camarade !

Paul Issè Oke : Camarade Salut !

Assemblée : Salut Camarade !

Paul Issè Oke : Salut Camarade !

Assemblée : Camarade Salut !

Paul Issè Oke : Merci d'applaudir ! Camarades, Secrétaire général de SYNPA, Camarades membres de l'Assemblée générale, le Président de la Centrale des travailleurs est venu avec une délégation bien indiquée. Tout ce que vous faites ici, il faut que tout le monde sache que vous existez et que vous travaillez bien. **Applaudissements.** Moi-même, Secrétaire général adjoint Centrale, je vous félicite. Mais je voudrais dire que SYNPA nous en connaissons quelque chose. Lorsque SYNPA est né, c'était dans la grande difficulté. SYNPA a lutté contre l'accaparement des terres, des gens qui ont de grandes terres. Il a fallu du courage, pour créer ces partenariats... Sur le bilan financier, je me suis rendu compte que ces millions-là ne sont pas gérés n'importe comment, vous avez rendu compte papier appui, pour dire qu'il reste tant de millions dans la caisse. C'est cette transparence qu'on a besoin ! Vous travaillez comme des ouvriers paysans ! **Applaudissements.** Il faut lutter contre les gens venant de l'extérieur qui viennent accaparer nos terres, et les paysans sont là n'ayant plus de terre à cultiver. Nous ne pouvons laisser des étrangers cultiver sur nos terres, ça concerne des milliers d'hectares là où on peut bien cultiver, là où il y a de l'eau. Vous avez dit non à ça ! Et vous avez veillé sur la nouvelle loi sur le foncier, pour ne pas que des étrangers s'accaparent les



<sup>1</sup> Marie Houedan, 28/03

terres. Il faut produire pour manger, il faut produire pour le pays ! Or les grandes productions aujourd'hui, c'est le coton. Or le coton, c'est eux qui fixent les prix là-bas ! ...Ils nous payent quand ils veulent. Serre la main du Secrétaire général. On vous laisse travailler, bon courage ! Applaudissements ».

Les relations entre SYNPA et sa centrale syndicale pourraient être mieux éclairées, à travers une analyse de la position de la CSTB dans l'espace syndical national et dans le champ politique. Elle regroupe plus d'une centaine de structures syndicales, et ses activités seraient principalement orientées vers la défense des intérêts des salariés de la fonction publique. Les militants la considèrent comme la plus représentative en nombre, mais aucune donnée officielle n'a été trouvée pour confirmer cette perception. Ses liens tissés avec l'Etat seraient ténus, comme en atteste la publication d'une lettre ouverte au Premier Ministre, cosignée par la Confédération des Syndicats Autonomes du Bénin (CSA-Bénin), datée du 3 mars 2013, ayant pour objet la relance du dialogue social avec l'Etat<sup>1</sup>.

Pour le bureau exécutif, l'affiliation de SYNPA à la CSTB n'est que formelle, en raison de l'absence de liens quotidiens tissés entre ces deux structures. Au niveau local ou national, elle n'est pas l'occasion de partager ses réseaux, ses expériences militantes, et ses compétences en plaidoyer ou en négociation. SYNPA a interrompu sa cotisation (100 000FCFA) et il ne participe plus à ses marches organisées. De plus, selon la Secrétaire administrative, Cécile Zocli, la CSTB n'est pas la centrale la mieux spécialisée sur les questions agricoles, contrairement à la Confédération des Syndicats Autonomes, ayant une reconnaissance internationale en matière de sécurité alimentaire. La non affiliation à cette dernière est perçue comme une occasion manquée pour SYNPA de représenter à l'international la centrale sur les questions agricoles. Le Secrétaire général de la CSTB, Paul Issè Oko, ne semble pas maîtriser les questions agricoles. Dans son discours, il réduit l'achat massif des terres à une menace étrangère. Enfin, pour le premier Secrétaire général, Euloge Awédé, l'autonomie syndicale de SYNPA est indissociable d'une affiliation à une centrale dédiée spécifiquement à la défense des paysans. Certains militants ont le sentiment que la CSTB, ayant comme champ syndical privilégié les salariés de la fonction publique, n'est pas à même de répondre aux questions spécifiques des paysans, en raison des conflits d'intérêts entre les paysans et les fonctionnaires, perçu comme irréductibles, et d'une histoire et de règles différentes.

« Nous avons besoin de créer une centrale syndicale, à laquelle uniquement des syndicats paysans sont membres. Aujourd'hui, SYNPA est rattaché au syndicat des fonctionnaires, et on ne pourra jamais parler le même langage. Ils n'ont pas les mêmes

---

<sup>1</sup> Relance du dialogue social : la CSA-Bénin et la CSTB saisissent le premier Ministre, 03/04/2013. <http://www.lapressedujour.net/?p=23545>

problèmes que nous. Un fonctionnaire gagne son salaire à chaque fin de mois, il n'a pas les mêmes problèmes que le paysan, il ne peut réfléchir à l'amélioration des conditions du paysan, car il recherche le moins cher à acheter, ce qui n'est pas toujours l'intérêt du paysan. Les intérêts peuvent être contradictoires. Les seuls enseignants du primaire ont à eux seuls 3, 4 syndicats ! La CSTB est financée par l'Etat, avec un prélèvement des cotisations sur les salaires. L'Etat soutient les centrales, mais pas les syndicats individuellement. On pourrait organiser un prélèvement sur les revenus des paysans, comme 500FCFA par mois, pour financer une centrale ».<sup>1</sup>

Même si les échanges avec la centrale ne sont pas intenses, certaines habitudes perdurent. Malgré l'absence de cotisation, la centrale et le syndicat s'invitent respectivement aux événements officiels, souligne la Secrétaire administrative, Cécile Zocli : « *Ils nous invitent toujours pour leurs marches et leurs meetings, comme cette année pour la rencontre du nouveau directeur. Nous avons participé à certaines de leurs marches, mais aujourd'hui nous ne le faisons plus. On les invite quand on a des activités pointues. Ils nous donnent leurs personnes ressources pour les déplacements* ». L'invitation traditionnelle de la CSTB aux assemblées générales, revivifie le militantisme syndical de SYNPA. En effet, Paul Issè Oko ne manque pas de souligner que la CSTB a vu « grandir » SYNPA depuis ses débuts, dans des relations historiques quasi filiales entre ces deux structures : « *Mais je voudrais dire que SYNPA nous en connaissons quelque chose. Lorsque SYNPA est né, c'était dans la grande difficulté. [...] Il a fallu du courage, pour créer ces partenariats* ». Il incarne la virulence d'un syndicalisme contestataire, dans sa façon d'être et de prendre la parole (Salut Camarade !, Vous travaillez comme des ouvriers paysans !), utilisant le registre de la dénonciation et du verbe fort. Or, cette approche du syndicalisme s'oppose à celui au format plaidoyer de SYNPA, qui par ses propositions, veut se distinguer d'une image trop revendicative et « revancharde ».

## 2. Construire l'engagement militant, un enjeu de lutte

L'analyse des contraintes de la construction de l'engagement militant, et donc des techniques de sa création, font l'objet de perceptions différentes. Pour le premier Secrétaire général, Euloge Awédé, le fonctionnement de SYNPA relève plus d'une ONG que d'un syndicat. Répondre aux intérêts et aux problèmes concrets des paysans, est le seul moyen de construire de l'engagement civique et militant :

« Un syndicat, ce sont des travailleurs mis ensemble pour défendre leurs propres intérêts. [...] Or, le déroulement de certaines assemblées générales ne se passe pas comme

---

<sup>1</sup> Euloge Awede, Etoile rouge, Cotonou, 04/06.



j'aimerais. Elle devrait durer 2, 3 jours, où tous les paysans participent, comme des grandes foires, où on montre des moutons à 5 pattes, où chacun montre ses prouesses ! Un lieu où nous voyons les paysans debout et non couchés ! Notre travail doit aller dans ce sens, où chaque AG serait une grande foire. Depuis 10 ans que le syndicat existe, on devait être capable d'être debout, de ne plus être toujours des petits paysans pauvres. Est-ce qu'ils ont une maison décente ? C'est le rôle principal de SYNPA. Des paysans m'ont demandé où vendre du manioc, je leur ai dit « vendre d'accord, mais ventre d'abord ! », ils ont compris que le manioc pouvait diminuer, il nous faut d'abord régler nos problèmes de ventre, pour toucher le cœur du paysan. Il faut traiter des problèmes réels des paysans. Aujourd'hui, le panier alimentaire des paysans est complètement maigre, c'est éduquer et envoyer ses enfants à l'école, comment faire pour trouver les intrants. Je suis le premier anti-OGM au Bénin, mais le paysan ne comprend rien des OGM. Nous autres en tant que syndicat de régulation de l'action d'état, on va dire « basta ya », mais allons vers le paysan pour mieux rentabiliser son activité.

Le syndicat peut avoir ses propres encadreurs pour aller vers les paysans, pas uniquement ceux inscrit à SYNPA, mais on doit travailler avec tous les paysans. Ce n'est que quand on va réussir à ce niveau de la formation, qu'ils vont se dire qu'il y a des gens qui les ont sauvé, et ils vont adhérer. [...] Aujourd'hui, on fonctionne comme une ONG. Un syndicat ne peut pas s'enrichir et demande beaucoup de sacrifices à ses membres. Aujourd'hui, il n'y a pas beaucoup de sacrifices et d'engagement. Sans argent, on allait sur le terrain !».

Pour l'animateur Sud, Mohammed Salifou, la construction difficile d'un engagement militant, n'est pas due au fait que le syndicat ne s'ajuste pas suffisamment aux intérêts des paysans, mais parce que la forme syndicale n'est pas encore assez construite, balisée, intériorisée par les adhérents. L'absence de formation syndicale des nouveaux adhérents, qui était dispensée auparavant, les amènent à confondre SYNPA avec une coopérative. En effet, pour des questions budgétaires, SYNPA avait pris la décision de cesser les activités de formations syndicales des nouveaux adhérents, pour les substituer à des formations agricoles plus proches des difficultés économiques concrètes des paysans <sup>1</sup>:

« Les moyens financiers, le manque de volonté, la méfiance vis-à-vis des cotisations freinent l'engagement militant. Certains veulent bien s'investir pour que leur association défende leurs intérêts, lorsqu'ils se rendent compte de la pertinence des formations. J'ai des doutes, lorsque les gens disent que 1000FCFA, c'est une cotisation trop importante. Pour moi, c'est un manque de volonté. Le problème, c'est que nous n'avons pas assez de moyens pour former tous les gens au syndicalisme, pour rappeler les objectifs de SYNPA, ses méthodes de travail. Aujourd'hui, nous n'avons plus de fonds pour des sensibilisations des nouveaux adhérents. Puis, il y a la méfiance d'une escroquerie. D'autres disent « on attend synergie faire » et attendent qu'on mène une action spécifique d'équipement ou d'accompagnement financier. La phrase la plus fréquente entendue, est la suivante « ce que ceux vous nous dites là, ce n'est pas ça qu'on nous a dit au départ ». Ils croient que SYNPA est un groupement pour partager de l'engrais ou du matériel agricole. De plus en plus, le besoin de mettre à niveau les nouveaux adhérents avec les anciens, se fait sentir. On insiste sur le droit des membres, d'être formé, mais on ne prend pas la peine de citer les devoirs».

Nestor Mahinou partage cette analyse des freins de l'engagement syndical :

---

<sup>1</sup>Mohammed Salifou, animateur Sud, Abomey Calavi, 05/06.

« Les adhérents sont habitués aux ONG. Nous ne sommes pas une organisation de service, nous sommes là pour défendre les intérêts et former sur les techniques de production pour améliorer leur production. Nous pouvons jouer le rôle d'intermédiaire pour les intrants, et plaider auprès des autorités pour avoir des intrants à moindre coût. Beaucoup de membres ne savent pas ce qu'est un syndicat, on doit les former, et être plus proches d'eux. Nous ne sommes pas proches de la base comme cela se doit, faute de moyens. Beaucoup de membres nous reprochent cela »<sup>1</sup>.

La question de la relation entre le degré de décentralisation du syndicat et l'engagement militant ne fait aussi pas consensus. Depuis 2012, dans l'esprit d'autonomisation des départements, deux bureaux régionaux au Centre à Bohicon, et au Nord à Parakou sont financés par SYNPA (loyer et ordinateur), pour permettre aux animateurs d'être plus proches des militants. L'expérimentation de l'autonomie financière des départements sera expérimentée en 2014. Si pour le bureau exécutif, la décentralisation du syndicat n'est pas à l'ordre du jour en raison d'un manque de « maturité » et d'organisation des départements<sup>2</sup>, pour Euloge Awédé le manque de décentralisation est l'une des origines du désengagement militant :

« On n'a pas besoin d'argent pour créer un syndicat. Tout ce qu'on fait s'est concentré au bureau. Pourquoi chaque département n'a pas de petit bureau autonome, qui ensuite font remonter vers le haut, coordonne. C'est une structure macro-céphalique avec un bureau autonome, mais avec de tout petits pieds. Laissez les gens se développer à la base. [...] Si les bureaux départementaux ont leur autonomie financière, l'argent à gérer au niveau du bureau exécutif sera peu important, car toutes les initiatives seraient prises dans les départements, c'est comme ça que ça se fait partout. C'est le prix pour réussir un vrai syndicat. S'ils ne le font pas, il y aura des démissions collectives. [...] Si les bureaux locaux sont animés par les paysans eux-mêmes, il y aura beaucoup plus de créativité. [...] SYNPA ne va-t-elle pas devenir un miroir aux alouettes, sur lequel on se cogne dessus et on se retourne en même temps ».

### *3. Construire de l'engagement syndical en empruntant à la forme des coopératives : l'urgence de faciliter l'organisation économique des paysans*

Une concurrence peut exister entre les activités de plaidoyer sur le code, dont les résultats concrets pour les paysans sont plus difficiles à saisir immédiatement, et les activités facilitant l'organisation économique des paysans, répondant à l'urgence des difficultés quotidiennes. Ces besoins alimentaires quotidiens et d'autonomie financière amènent SYNPA dès ses débuts à intégrer dans ses activités des projets de développement agricole, aux côtés de ses activités principales de plaidoyer, empruntant ainsi à la forme des organisations paysannes, sur le modèle « MAPTO » au Togo, composé de plus de 20 000 adhérents. Dans

---

<sup>1</sup> Mahinou N., 05/06, Abomey-Calavi.

<sup>2</sup> Mahinou N., 05/06, Abomey-Calavi.

une logique de faire-faire, il s'agit d'être un facilitateur de l'organisation des paysans, sans fournir des prestations directes aux paysans, comme une ONG, pour ne pas décourager l'engagement militant. En témoignent les objectifs stratégiques du Manifeste clairement énoncés : *« aider les jeunes ruraux à trouver des solutions institutionnelles durables aux problèmes d'accès aux ressources de production que sont : la terre, le crédit, les services d'encadrement et les équipements agricoles ; Développer des partenariats et des alliances stratégiques pour faire bénéficier aux membres des services d'approvisionnement en intrant, d'organisation des filières et de mécanisation partagée. »*<sup>1</sup>. Le 15 mars 2013, la Commission Thématique Commercialisation agricole a validé à l'unanimité dans son plan stratégique la technique du warrantage, un projet de stockage en commun des semences, expérimenté au Niger par la FAO, pour vendre les produits à un juste prix et surmonter les périodes de soudures, à la source du bradage des produits. Elle permet de positionner SYNPA dans un nouveau rôle, celui de formuler et de regrouper les besoins en intrants, de proposer une commande solvable, de négocier directement avec les fournisseurs, de se porter caution morale du fonds de garantie, et d'évaluer les excédents céréaliers<sup>2</sup> :

« Secrétaire Exécutif, Nestor Mahinou : SYNPA peut être une caution morale pour les opérateurs de micro finance, une interface entre les IMF et les producteurs. SYNPA assurerait l'information sur les évolutions du marché, la formation des militants sur les coûts, les prix, la publication des coûts de production [...].

Nous voulons adapter cette technique de warrantage, pour en faire une stratégie pour l'approvisionnement en intrants agricoles pour les coopératives. Ils l'ont adopté au Niger. Le warrantage est une technique intéressante de crédit, de financement alternatif, car l'important, c'est l'accès aux intrants. On constate que les producteurs bradent leurs récolte, car ils ont besoin de rembourser pour éviter que dans la même période, les prix galopent jusqu'à 50%. En période d'abondance, le produit est bradé. Le warrantage permet de stocker les produits vivriers, de se cotiser, pour déposer une partie des récoltes dans un magasin sur et sain, en prévision de la prochaine campagne. Ça permet de maîtriser l'écoulement de notre production et de formuler nos besoins quand les prix sont bons. L'agriculture, n'est pas un travail de plaisir, c'est ruinant physiquement ! Nous nous renseignons pour un système GSM d'information des paysans».

De riches et intenses échanges sur les techniques de négociation, de lobbying, et le partage de déceptions communes entre SYNPA et des ONG de plaidoyer sur les politiques agricoles, démontrent que des organisations syndicales et non syndicales ont uni leurs forces, au point de mettre en doute la pertinence du postulat d'une différenciation de l'espace syndical et de l'espace des mouvements sociaux.

---

<sup>1</sup> Manifeste du Syndicat des Paysans du Bénin « Synergie Paysanne », Mars 2005, p 6.

<sup>2</sup> Observation de la Commission thématique commercialisation, 15/03, Abomey-Calavi.

### Conclusion :

L'apprentissage et le balisage de la « forme syndicale », souvent méconnue des nouveaux adhérents, semblent être plus difficiles à construire en interne, que dans le champ politique ou dans l'espace des mouvements sociaux. L'attraction des ONG et des coopératives agricoles, l'urgence des questions économique et alimentaire des paysans, le fragile réseau de communication entre les militants, le manque de moyens financiers d'un adhérent, en termes de coûts de déplacement, freinent l'engagement militant. Face aux partenaires financiers, la forme syndicale, est aussi un moyen de se démarquer des ONG, et un atout à faire valoir. Les partenaires Helvetas et Pain Pour le Prochain, n'ont pas été indifférents à cette spécificité, dans leur décision d'accompagner le plaidoyer de l'Alliance sur le code foncier<sup>1</sup>.

#### D) Reconstruire au quotidien l'engagement militant et une légitimité vis-à-vis des paysans dans le plaidoyer

«Il faut maintenant que nous voyons si la base répond », déclare Nestor Mahinou, pour montrer le caractère prioritaire de la question de l'ancrage local et national de SYNPA. La construction de l'engagement civique et militant est peut-être l'enjeu le plus déterminant dans la construction de la forme « syndicale », à la différence des ONG. En 2004, la création des bureaux départementaux, composés d'un délégué départemental, d'un délégué départemental adjoint, d'un Secrétaire, d'un Trésorier, d'un responsable de l'information et de deux conseillers juridiques, participe à la construction d'un ancrage local. En 2007, est créé un bureau départemental dans la Donga. En 2010, avec 760 militants, SYNPA est présent dans 9 départements (Mono, Littoral, Atlantique, Donga, Zou, Ouémé, Plateau, Borgou, Alibori).

##### *1. Faire émerger une élite militante : les « leaders communaux » pour structurer le plaidoyer local*

En juillet 2012 une formation au plaidoyer à Djidja s'est organisée avec l'appui des membres du conseil d'administration, du bureau départemental et des animateurs, puis démultipliée par les personnes formées. Cet engagement contractualisé par écrit entre un groupe de leaders et le conseil d'administration, engage les premiers au niveau communal à mener une enquête sur les investissements nationaux et étrangers de terres agricoles, un bilan des terres thésaurisées, un répertoire des paysans sans terre, et à s'informer de la mise en œuvre des Plans de Développement Communaux, qui sont actualisés par un rapport trimestriel

---

<sup>1</sup> Cécile Zocli, Secrétaire administrative, Abomey-Calavi, 05/06.

transmis au Conseil d'Administration. Ce dernier s'engage à mettre à leur disposition les moyens, à organiser sur la base des résultats produits des rencontres avec les maires et les propriétaires terriens pour faciliter l'accès des paysans sans terres aux terres thésaurisées (sensibilisation des propriétaires terriens au contrat d'amodiation), faire des plaidoyers pour dénoncer les investisseurs qui ne s'inscrivent pas dans la logique du PSRSA, appuyer les leaders communaux à interpellier les autorités de leur commune sur les résultats de mise en œuvre et de suivi des PDC. La mise en place des leaders communaux vise à répondre aux besoins d'information de terrain du syndicat et à la responsabilisation des militants, une « occasion pour les rendre plus syndiqué, en sachant qu'ils ont un rôle à jouer et se sentent obligés de donner des informations, parfois ils donnent des infos qui ne concernent pas les synergies »<sup>1</sup>. Parallèlement aux bureaux communaux et départementaux, elle est aussi un outil pour « réveiller » ces derniers : « les élus vont se dire, le siège peut se passer de nous, tout le monde va se mettre au pas. Ça peut créer une rivalité, mais chacun va vouloir travailler main dans la main »<sup>2</sup>.

Mohammed Salifou : « A la fin de cette formation, on choisit les membres éveillés, engagés, chez qui on sent qu'ils ont du potentiel et qui maîtrisent les problèmes agricoles et fonciers. Ces critères ont été choisis par le conseil d'administration. On observe leurs réactions. On se dit qu'on peut le prendre et le former davantage en plaidoyer. On leur demandait de se présenter avant de prendre la parole, et c'est ainsi que nous avons pu élaborer une liste de personnes éveillées et potentielles. Si la personne ne sait pas lire ou est peu instruite, ça ne l'empêche pas d'être leader communal, car elle sera aidée par les autres membres du groupe. Les personnes non élues peuvent être leaders, tous les élus sont des leaders. Pour être leader, il faut aussi avoir la maîtrise de la vision de SYNPA pendant les représentations. [...] Nous avons retenu 16 communes, 6 au Nord, 5 au Centre, 5 au Sud. Nous avons une liste environ de 100 leaders communaux, avec une pré-sélection de 10 au minimum par commune. En les formant, on verra qui veut vraiment mener des actions dans sa zone. Ils ont un forfait pour les réunions et leurs déplacements. Les paysans ne maîtrisent pas leurs droits sur ces fonds alloués au Plan de développement communaux. Il faut qu'ils s'en rapprochent. On explique aux élus locaux, aux Services domaniaux des communes, aux maires, que ce n'est pas pour contrôler leur gestion, mais pour rendre leur action plus efficace. Ainsi, on les associe à toutes nos formations.

Ils sont nos oreilles et nos yeux dans les communes, ils nous racontent ce qu'il s'y passe. Ils doivent travailler en lien étroit avec les élus des communes et être l'exécutif des bureaux communaux. On leur apprend les techniques d'approches pour le contrôle citoyen et ce que la loi autorise à faire. Elle autorise chaque citoyen d'avoir une copie du plan de développement communal, que la mairie est obligée de délivrer. Ce qui est le plus difficile, c'est de combattre la peur des autorités, car certains militants ont le sentiment que ça les met en danger. Il faut les convaincre que c'est leur droit de connaître la gestion des ressources de la commune. Lors des formations, on est parti des textes, « la Commune a l'obligation de rendre compte », en prenant les élus à témoin ! Certains élus dépassaient même ce que nous disions, et faisaient la pédagogie d'autres droits du contrôle citoyen ».

---

<sup>1</sup> Mohammed Salifou, Animateur centre, SYNPA, Abomey-Calavi, 25/03

<sup>2</sup> Ibid

Mais les techniques de construction de l'engagement civique ne font pas consensus. Le projet de « leaders communaux », a été plusieurs fois façonné, transformé après des échanges entre le partenaire CCFD et le syndicat, puis au sein des militants. En effet, tandis que le CCFD recommandait d'identifier des personnes, après le constat d'un manque de personnes ressources capables de représenter le syndicat devant les instances publiques, le bureau exécutif a nettement approfondi l'idée de « leaders communaux », comme le témoigne Mohammed Salifou : « *Nous, nous pensons que « représenter les gens devant les instances » n'est pas suffisant. Nous voulions faire beaucoup plus, c'est-à-dire de la veille citoyenne, des recherches, en posant des actes, les former au plaidoyer. Puis, personnellement, j'ai proposé d'associer les nouveaux bureaux communaux à la formation plaidoyer-lobbying* ». Puis, le projet proposé par le bureau exécutif, a été transformé lors de sa soumission au conseil d'administration, dans sa méthodologie, sa cible, sa technique.

Nestor Mahinou, Secrétaire exécutif <sup>1</sup>: « Nous voulions identifier certains leaders, les envoyer en mission pour travailler à l'autonomisation de la base, les former comme des personnes cibles qui décentraliseraient les savoirs à la base. Il nous fallait former des gens qu'on aurait identifiés comme capables de démultiplier les formations. Ces personnes seraient identifiées sur la base de leur engagement militant de terrain. On nous a dit, « Non ! Ils ne sont pas encore mûrs pour les responsabiliser, il faut une formation de masse ». Nous voulions faire des formations en salle. On nous a dit non ! Le conseil d'administration a tout rejeté, en disant qu'il fallait regrouper tout le monde, les intellectuels et les analphabètes, les déscolarisés, et faire des jeux de rôles. Il préfère confier cette mission de démultiplication des savoirs, à tous. Dans ce cas, il y aura une mauvaise assimilation et moins de résultat ».

## 2. Créer des femmes militantes : « les regrouper entre elles »

La part croissante des militantes au sein de SYNPA (0,06 % en 2002, 5% en 2005, 6% en 2007, 20% en 2013)<sup>2</sup> ne s'est pas traduite par une plus forte participation aux postes décisionnels et un réel investissement de ces responsabilités, selon les membres du bureau exécutif :

Nestor Mahinou : « Honnêtement sur la question des femmes, je ne vois pas d'évolution au sein de SYNPA depuis sa création ».

Cécile Zocli<sup>3</sup> : Je constate que le résultat n'est pas atteint. Les femmes ont peur même celles au sein du CA il est difficile de s'exprimer, elles ne disent rien. Leur présence n'est pas utile. Elles ne participent pas aux décisions. Elles ne donnent pas leur point de vue. Desfois, elles voient que le bureau exécutif intervient trop dans le conseil d'administration, mais elles ne disent rien, elles prennent juste les frais de déplacement. Ça n'a rien donné. [...]. Le collège des femmes ne bouge pas du tout ».

---

<sup>1</sup>Nestor Mahinou, Secrétaire Exécutif de SYNPA, entretien , Abomey-Calavi, 05/06.

<sup>2</sup> En annexe, tableau de la part des femmes militantes à SYNPA et de leur répartition selon les départements de 2002 à 2013.

<sup>3</sup> Entretien Cécile Zocli, Secrétaire Administrative de SYNPA, 06/05

Sans la désignation automatique de la Présidente du Collège des femmes au conseil d'administration, aucune femme n'en aurait été membre. Aucune femme n'a jamais occupé la fonction de délégué départemental ou communal, ni celle de représentant départemental au niveau national. En 2010, les femmes occupent environ 0,21% des responsabilités des comités de contrôle départementaux, 9% des responsabilités des bureaux départementaux et 10% des bureaux communaux<sup>1</sup>. Les formations principalement destinées aux élus, en majorité de sexe masculin, évincent indirectement les femmes (seule la Présidente du Collège des femmes est présente à la formation des « porte-paroles médiatiques » à Bohicon du 24 avril 2013, amenée à parler sur les radios locales du Code voté et de ses insuffisances ; seule la Présidente de la Commission Commercialisation est présente à l'atelier d'évaluation du Plan Stratégique de Relance Agricole du 21/05/2013). On observe que l'ouverture de la Commission Commercialisation, la présentation de l'ordre du jour, le rôle de modérateur, ne sont pas assurés par la Présidente, mais par le Secrétaire exécutif. Lors de l'assemblée départementale électorale du département de l'Atlantique, seules quatre femmes sont présentes sur environ soixante-dix personnes participantes, dont une seule parle français<sup>2</sup>. Seule une femme prend la parole lors de l'assemblée générale nationale électorale de SYNPA en avril 2013. Mais on ne peut occulter des prises de parole franches affrontant directement les bureaux départementaux sortants, comme Akakpo Filomène lors de la dernière assemblée générale du Mono : « *Qu'est-ce que vous foutez sur le terrain ? Nous ne sommes pas informés au niveau de la hiérarchie, nous devons être informés au jour le jour du fonctionnement de chacun. Certains nous demandent ce que fait SYNPA, mais on est incapable de répondre sur les activités de SYNPA* ». D'autres, partagent intensément leur savoir-faire agricole à d'autres adhérents, telle que S.Gazéré, lors de l'atelier de formation des porte-paroles médiatiques le 24 avril 2013. Elle recommande une légumineuse à graine, cultivée dans des régions semi-arides, afin de lutter contre la sécheresse : « *les terres pauvres, qui sont pauvres un ou deux années, se régénèrent avec le « pois d'Angole », qui enrichit le sol, donne à manger, et permet de lutter contre la fièvre* ». <sup>3</sup>

« Regrouper les femmes entre elles, parce qu'elles parlent mieux » est une idée forte qui sous-tend les stratégies de mobilisation des femmes au sein du bureau exécutif, ayant des conséquences dans l'organisation institutionnelle (collège des femmes) et dans la démarche des formations :

---

<sup>1</sup> Voir le détail des calculs et des bases en annexe.

<sup>2</sup> Observation de l'Assemblée Générale électorale du département de l'Atlantique, renouvellement des postes, Maison des jeunes d'Allada, 28/03

<sup>3</sup> Observation de l'Atelier de recyclage des porte-paroles médiatiques pour les émissions radios contre le bradage des terres agricoles, Bohicon, 24/04.

Cécile Zocli <sup>1</sup>: « Lors de la première assemblée départementale du Mono, nous avons créé le collège des femmes, car nous nous sommes dit qu'il fallait un creuset pour que les femmes puissent parler entre elles, car elles ont du mal à s'exprimer devant les hommes. En Octobre 2006, à l'atelier de Lokossa, on a invité que des femmes. Quand les femmes ont parlé, elles ont dit tous leurs problèmes. Quand elles sont avec les hommes, elles ne s'expriment pas. C'est la tradition qui impose à la femme de ne pas parler. Ce ne sont que les femmes lettrées qui parlent. En 2012, nous avons formé 40 femmes ensemble sur les thématiques de SYNPA à vulgariser et sur les techniques de prise de parole ».

Nestor Mahinou : « On a remarqué qu'entre elles, elles se parlent mieux. On s'est dit qu'il fallait former spécifiquement les femmes, qui, elles, iront au-delà des femmes, des formations sur les techniques de prise de parole de plaidoyer, de défense des droits de femme pour leur travail, pour réclamer une portion de terre. Elles pourront accéder au Conseil d'administration, quand elles seront bien formées. Moi, je milite pour une femme Présidente du Bénin, et une femme Secrétaire générale de SYNPA. Il faut œuvrer pour faire émerger les leaders ».

Le collège des femmes est mis en scène dans le quotidien La Nation, comme une technologie innovante pour pallier à la faible mobilisation des femmes, par le Secrétaire général, Patrice Awanou, dans un article « SYNPA aux côtés de la femme paysanne », dans la rubrique « Espace femmes-Femmes dans l'Agriculture »<sup>2</sup> :

« Cette instance composée de neuf membres est une émanation des collèges des femmes des départements, de manière que chaque département couvert par le mouvement, soit représenté par une Présidente du collège départemental des femmes. C'est un creuset où toutes les femmes peuvent librement et volontairement s'exprimer, défendre leurs intérêts. Cette large ouverture donnée à la femme est l'innovation des dernières assises. Ainsi, qu'elle soit simple paysanne, maraîchère, transformatrice des produits agricoles ou mareyeuse, en tout cas, tirant le maximum de ses ressources des activités agricoles, elle est désormais la bienvenue à la SYNPA ».



Elles investissent surtout des responsabilités les ramenant toujours à leur condition féminine : en 2010, sur l'ensemble des postes décisionnels investis par les femmes, 70% sont des responsabilités relatives au collège départemental des *femmes* ou au collège national des *femmes* - fonctions réservées et destinées spécifiquement au développement des *femmes* paysannes et où l'entrée se fait parce qu'on est *femme* -, tandis que 30% sont des fonctions au sein des bureaux communaux ou départementaux, dans lesquels elles sont mises réellement en concurrence avec des hommes<sup>3</sup>. Les fonctions occupées sont aussi celles dévolues traditionnellement aux femmes, dans les bureaux départementaux (deux trésorières, contre

<sup>1</sup> Entretien Cécile Zocli, Secrétaire Administrative de SYNPA, 06/05

<sup>2</sup> La Nation, n° 4982, 28/04/2010

<sup>3</sup> Ibid.



deux responsables à l'information), et les bureaux communaux (neuf trésorières, deux Secrétaires, contre une responsable de l'information, une responsable de l'organisation, une déléguée communale adjointe). Si une seule femme est aujourd'hui membre du conseil d'administration, encore une fois dans son rôle de Présidente du Collège des femmes, c'est parce qu'elle est *femme*. Ces collèges des femmes peuvent paraître parfois artificiels lors de leur renouvellement, car on éprouve des difficultés à les « remplir ». Dans le procès-verbal de l'assemblée départementale du Zou, seule cinq femmes ont pu constituer le collège des femmes, composé officiellement de sept membres : *“Les autres postes du collège des femmes n'ont pas eu de représentants parce que ce ne sont que ces cinq femmes qui ont participé à l'Assemblée générale”*.

Si ces collèges peuvent avoir un effet de séparation des femmes des militants, ils accélèrent aussi l'entrée des femmes au statut de porte-parole au niveau national et départemental. En effet, ils créent des cadres formels, des espaces nouveaux de représentation, qu'elles doivent s'efforcer d'investir, comme des laboratoires où elles explorent le travail militant. Ces collèges représentent un nombre considérable de postes créés, à savoir sept postes pour un collège départemental dans onze départements (Présidente, Vice- Présidente, Secrétaire, Secrétaire Général Adjointe, Trésorière, Responsable aux affaires Revendicatives, Responsable à l'information), et neuf pour le collège national (Trésorière adjointe, Responsable chargée de la promotion des activités génératrices de revenus), qui sont autant d'opportunités d'apprentissage de la représentation. La disponibilité et l'écoute des membres du bureau exécutif à la parole des femmes se manifestent sous différentes formes : de multiples interpellations du Secrétaire exécutif animant les Commissions à leur attention, les invitant à parler de leurs régions et de leurs activités agricoles, valorisant leur connaissance approfondie des réalités agricoles, face à leur silence ou à leur peur de prendre la parole lors des réunions ; s'asseoir lors des déjeuners aux côtés de la Présidente du Collège des femmes pour l'encourager à construire un projet et se montrer disponible pour aider à la rédaction ; de multiples invitations à s'exprimer dans leur langue quotidienne sans imposer le français.



Assemblée générale nationale  
élective, SYNPA, Bourse du travail,  
Cotonou, 16.04.2013

Photo 1,2 : vote par ralliement de la  
Présidente du Collège des femmes,  
deux candidates.

Photo 3 : Présentation du collège des  
femmes élu devant l'Assemblée.

Ces difficultés de mobilisation interne n'empêchent pas une reconnaissance internationale du travail militant des femmes, à travers un investissement dans la promotion et l'activation des réseaux de la société civile nationale. En effet, la victoire de Madame Gazéré, ancienne vice-Présidente du Collège des femmes et actuelle Présidente, au concours « Voice in Rio » de la Conférence des Nations Unies pour le développement durable en 2012, dite « Rio +20 »<sup>1</sup>, en lice avec des candidates colombiennes, brésiliennes, camerounaises, sénégalaises, philippines, maliennes, se traduit par le soutien de plus de 7000 voix sur internet. Ceci démontre une forte maîtrise des réseaux de la société civile béninoise, notamment celui de Social Watch. Le financement du voyage à Rio de Madame Gazéré et du Secrétaire général, la publication d'articles de presse suisse, ont été des rétributions importantes.

Le reportage met en scène Madame Gazéré comme le modèle de la femme autonome, en insistant sur sa polyvalence : paysanne ayant tiré les leçons des méfaits de la culture du coton, elle n'utilise ni engrais et ni pesticide, « formatrice en gestion des ménages, en culture bio, en résolution des conflits », syndicaliste, Secrétaire de la caisse de solidarité finançant des projets de développement et les fournitures scolaires, fondatrice d'un groupe de femme où elle enseigne la lecture, le calcul, l'élevage de lapins.

<sup>1</sup> <http://bit.ly/zADyV5>, consulté le 1/06/2013. Le sommet de Rio + 20 est dans la continuité du Sommet de Rio de 1992



Mise en scène à l'international du travail militant de Madame Gazéré, « la femme aux mille tâches ».

Extraits du reportage « Voice In rio » soutenant la candidature de Madame Gazéré, réalisé par le partenaire suisse Pain Pour le Prochain qui a soumis l'idée de participer au concours, mise en ligne le 13/02/2012 sur youtube. <http://www.youtube.com/watch?v=YU8UZrygw3g>

La stratégie de recrutement des femmes de SYNPA se fonde sur le démarchage des coopératives de femmes. Ainsi, la majorité des femmes adhérentes à SYNPA appartiennent au préalable à un groupement, écartant les femmes isolées moins organisées. Peu d'adhésion des femmes sont individuelles. En 2004, si le département d'Athiémé dans le Sud Est comptabilise le plus de femmes, c'est en raison du travail de ralliement important de Marie Dossa, responsable de beaucoup de groupements de transformation. Lors de l'assemblée nationale électorale, dans le discours introductif du Secrétaire général S.Bodéa, il remercie la Secrétaire administrative, Cécile Zocli pour son travail quotidien, en déclarant qu'elle « se bat comme un homme ». Cette comparaison au travail militant de l'homme, montre que son travail militant n'est pas reconnu en soi comme une « femme militante entière ».

Le travail de ralliement du Secrétaire exécutif se manifeste à travers son rôle de passerelle, ses efforts de traduction du langage et des attentes du partenaire aux militants, mais aussi dans ses encouragements personnels. En effet, lors de la Commission commercialisation, il s'adresse au moins cinq fois aux participantes, en les valorisant « vous êtes les cerveaux pensants de SYNPA », et les invite à rédiger un projet de warrantage à la branche financière du CCFD-Terre Solidaire, prête à déposer un fonds de garantie. Il souligne que l'organisation togolaise MAPTO, atteignant plus de 20 000 militants, partenaire du CCFD, a déjà obtenu des

financements, mais que l'absence de production d'un projet par la Commission, bloque le processus depuis 2010.

### *3. Diviser et organiser le travail militant*

Face aux contraintes budgétaires, le bureau exécutif sélectionne les participants aux formations, aux assemblées départementales et nationales, privilégiant les élus communaux et départementaux. Pour déterminer les participants à l'assemblée électorale nationale, on se fonde sur une base de cent participants et une règle de trois, de manière proportionnelle au nombre d'adhérent par département. Ainsi, aucun militant de l'Atacora n'y est représenté, car il n'existe que 4 militants. Pour la sélection des femmes participantes à l'assemblée électorale nationale, on choisit d'office les Présidentes de chaque collège départemental des femmes.

Le bureau exécutif dénonce parfois le manque d'investissement des autres membres du conseil d'administration et leur manque de réactivité, laissant ainsi tout pouvoir à un groupe de trois personnes prenant l'ensemble des décisions.

### *4. L'accès aux responsabilités d'élus*

Etre présent à une formation, une Commission, une réunion, une assemblée générale, implique pour un militant de participer financièrement, car les défraiements des déplacements sont souvent en dessous des réels frais de transport. Seules trois réunions annuelles des bureaux départementaux sont prévues statutairement, donc défrayées à 1000 FCFA par personne. Les rétributions sont différentes selon les postes d'élus. L'accès au voyage international est d'autant plus ouvert que la responsabilité est importante. Tandis que le Secrétaire général les cumule (Conférence des Nations Unies pour le développement durable Rio +20 en 2012, Brésil ; atelier sous régional au Cameroun sur l'accaparement des terres, séjour d'une semaine en France en 2013), les membres du conseil d'administration en bénéficient beaucoup plus souvent (campagne annuelle du carême organisée par le CCFD-Terre solidaire en France) que les délégués départementaux. Le non renouvellement des postes d'élus semble d'autant plus fort que les responsabilités sont élevées. Le cumul de deux postes successifs au conseil d'administration n'est pas autorisé, mais elle est une pratique fréquente. Le Conseil d'administration nouvellement élu est composé des mêmes personnes, mais à des « chaises » différentes. Nestor Mahinou déclare que le nouveau conseil d'administration, sans surprise, ce seront les mêmes personnes.





**Photographies :** Conciliabules et négociations par commune pour l'élection des membres du bureau communal, Assemblée générale départementale, Comé (Mono), 30.03.2013

**Figure : Assemblée générale nationale de SYNPA, Bourse du travail, Cotonou, 16.04.2013**



Photographie 3 : De droite à gauche au premier rang :

René Ségbenou (Secrétaire de JINUKUN)

Léopold Lokossou (Plateforme Nationale des Organisations Paysannes)

Sébastien Dohou (SNV, organisation néerlandaise de développement).

Photographies 1 et 2 : Deux candidats éligibles au poste de Premier Secrétaire adjoint du conseil d'administration

Photographie 3 : Accolade entre les deux candidats.

Photographie 1 : Trois candidats au poste de Président du Comité de contrôle.

Photographie 2 : Vote par ralliement.

Photographie 3 : Présentation du nouveau bureau national.



**Figure : Assemblée générale départementale du Mono, Comé, Maison des jeunes, 30.03.2013**



Photographies 1, 2 : Le Présidium désigné veille au respect de l'ordre du jour.

Photographie 3 : Election par ralliement du représentant national du département, qui siège automatiquement au conseil d'administration.

**Figure : Assemblée générale départementale de l'Atlantique, Allada, Maison des jeunes, 28.03.2013**



## **Partie II : CONSTRUIRE UN PLAIDOYER SUR LE FONCIER DANS UN SYNDICAT PAYSAN : UN REPERTOIRE D'ACTION A INVENTER**

Face à la faible prise en charge de l'intérêt foncier par les organisations paysannes et les ONG, le plaidoyer de SYNPA contribue à former un espace public du problème foncier. Selon le Secrétaire exécutif, Nestor Mahinou, ce désintérêt du foncier par la « société civile » est lié à son caractère « tabou » et à sa haute conflictualité : *« au Bénin, la terre a trop de mythes. Rares sont ceux qui s'aventure sur ça. Le foncier tue. Il faut oser avoir de l'audace pour aborder le foncier au Bénin »*. Il étaye ses propos en citant la Directrice de la Division de la Promotion de la Législation Rurale du Ministère de l'Agriculture, Adjadi Omonlara, qui souligne ainsi : *« Exploitions la terre pour vivre, la terre est nourricière, on doit nous comporter à ce qu'elle ne nous tue pas »*<sup>1</sup>. Face à la diversité des conflits fonciers vécus, SYNPA travaille à unifier les paysans autour du foncier, construit comme un intérêt rassembleur et créateur de lien entre les militants. Après la question des difficultés d'accès à la terre des jeunes, l'« accaparement des terres » est intériorisé dans le discours officiel en 2008, et devient le nouveau fil conducteur des analyses.

### **Chapitre 1 : La conversion au plaidoyer : une ressource pour prendre au sérieux un nouvel espace syndical paysan**

Pour justifier et bâtir un nouvel espace syndical, il faut en déterminer ses modalités spécifiques d'action et fabriquer une forme légitime de prise de parole et de défense des intérêts des paysans. Pour que la parole d'un syndicat paysan, récent et en construction, soit prise au sérieux, il semble être plus simple d'emprunter le format plaidoyer, déjà connu et établi des ONG au Bénin. L'expertise, registre du plaidoyer, légitime une prise de parole, quand le syndicat à ses débuts connaît un faible nombre de militants.

Le plaidoyer, en tant que forme acceptable et standardisée de la prise de parole, peut apparaître d'autant plus attrayant, que SYNPA s'inscrit dans un rapport de force inégal avec le pouvoir. En effet, SYNPA défend une position très isolée, à savoir la défense de l'agriculture familiale face à un gouvernement et un Ministère de l'Agriculture, en faveur de l'agriculture d'exportation. Puis, les conditions difficiles d'instauration d'un dialogue avec le pouvoir, comme en atteste le très faible nombre d'audiences accordées à SYNPA dans des temps très longs, l'absence de relation institutionnalisée et de consultation organisée entre le

<sup>1</sup> SYNPA : « Le Bénin puissance agricole, à quel prix ? » Réalisation Nature Tropicale ONG, Adjadi Omonlara, Directrice du Département de la Promotion de la législation rurale.



Ministère de l'Agriculture et le syndicat national des paysans sur les questions agricoles et foncières, renforcent l'attrait de ce format banalisé de la critique. Plus les contraintes du dialogue avec le pouvoir seraient élevées, et plus l'attraction pour le plaidoyer serait forte. En tant que format routinier, presque « commun » des ONG, il constituerait une « armure » plus solide pour pénétrer le système étatique.

De surcroît, il peut rendre acceptable les stigmates de la forme syndicale, souvent perçue comme trop contestataire, bureaucratique, ou proche du pouvoir, comme le souligne le premier Secrétaire Général, Euloge Awédé : « *Les gens n'aiment pas le mot « syndicat qui revendique », ça a été très dur au départ.* ».

#### A) Importer le format plaidoyer dans le syndicat par des formations

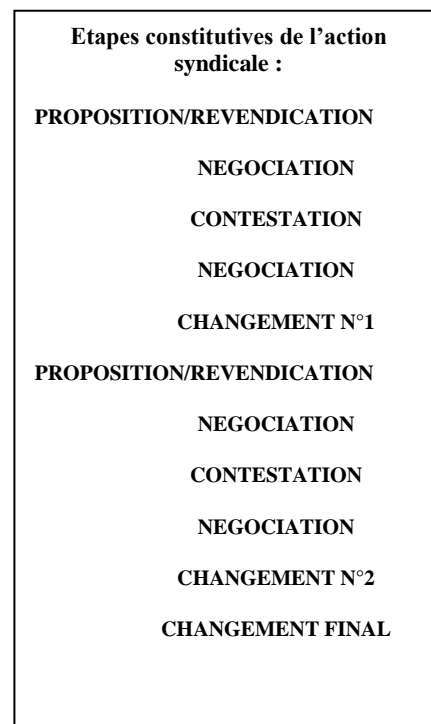
En 2003, lors de la formation syndicale de la Confédération Paysanne française, le plaidoyer est clairement intégré dans les premières stratégies syndicales, déployé nécessairement pour chacune des thématiques, comme en atteste le tableau 3.

**Tableau 3 Extrait des premières actions « syndicales » préconisées par les adhérents, après une formation par la Confédération Paysanne sur le thème « agriculteur béninois et engagement syndical », 2003<sup>1</sup>.**

Problèmes	Actions syndicales préconisées
Problèmes fonciers et d'accessibilité à la terre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Location des terres aux jeunes agriculteurs ou acquisition individuelle</li> <li>- Expérimenter la formule des GFA (groupement foncier agricole qui fonctionne sur la base de l'actionnariat. La rémunération est fonction du taux d'inflation des actions.</li> <li>- GIE : l'association fait un bail au JA.</li> <li>- <b>Au niveau institutionnel il faut développer les instances de régulation législative</b> à l'image de la SAFER en France qui décourage le cumul des propriétés.</li> </ul>
Problèmes liés au financement de l'installation	Solliciter des lignes de crédit agricole ou l'institution d'un fonds national de garantie constitué par prêteurs, Etat, Banque et géré de façon paritaire.
Difficultés d'accès à la formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relier la formation à l'action.</li> <li>- Création des centres de formation à l'image des MAFAR.</li> <li>- <b>Plaidoyer en faveur d'une priorité aux JA dans les programmes ministériels de formation.</b></li> <li>- formation des formateurs, visites d'échange entre paysans.</li> <li>- la formule de l'installation progressive qui facilite le séjour d'un JA dans une ferme d'un producteur aîné.</li> </ul>
Pénibilité du travail agricole/ sous équipement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'expérience des CUMA ou mécanisation partagée sur un rayon d'actions restreint.</li> <li>- <b>Contraindre les décideurs politiques pour des actions d'avaliseurs et de caution pour acquisition des matériels remboursables à moyens termes.</b></li> <li>- <b>Encourager des politiques de souplesse fiscale.</b></li> <li>- <b>Solliciter la subvention du gouvernement</b> et la garantie pour compenser le manque à gagner des institutions bancaires.</li> </ul>
Maîtrise de l'eau;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Négocier au niveau communal</b> les infrastructures de maîtrise d'eau telles que les systèmes d'irrigation, les retenues d'eau ou les lacs collinaires etc.</li> <li>- <b>Plaidoyer en vue de la réduction du coût de l'eau.</b></li> </ul>
La discrimination selon le genre en milieu rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduire les principes de parité dans les statuts des organisations paysannes.</li> <li>- Respecter la parité dans l'accès aux formations, crédits, fonciers etc.</li> <li>- Sensibilisation.</li> </ul>

<sup>1</sup> SYNPA, CCFD, 2003. Rapport de formation de la Confédération paysanne française, Première session de formation syndicale des membres de synergie paysanne du 15 au 17 Mai 2003, « Agriculteur Béninois et Engagement Syndical », ferme d'élevage de Kpinnou, rapporteur David Sohinto, formateur Albert Ody, p 7.

De nombreux voyages, financés par les partenaires ou les réseaux d'associations alliées, comme l'ONG de défense de la biodiversité « JINUKUN », ont formé certains militants aux techniques de plaidoyer. Après la participation du premier Secrétaire général, Euloge Awédé, aux Forum de Porto Alegre en 2002 et en 2003, financé par le CCFD-Terre solidaire, il entreprit d'importer et d'organiser au Bénin une journée mondiale de la lutte paysanne. Ces voyages lui donnent des outils pour lire les conflits fonciers à une échelle mondiale, en les reliant à la question des OGM, mais lui permettent aussi de nouer des relations avec Via Campesina. Ils légitiment aussi l'action syndicale à un niveau national, pour rappeler que « notre lutte est noble », souligne la Secrétaire administrative Cécile Zocli<sup>1</sup>. Chaque voyage est suivi de plusieurs prises de parole médiatique, souvent organisées par le partenaire, comme pour restituer publiquement les « bonnes leçons tirées » et s'exercer au langage du plaidoyer. Par exemple, après la participation du secrétaire exécutif au Forum Mondial de la Réforme Agraire en 2004 à Valencia, il est dès son retour l'invité de l'émission « Afrique économique » sur Radio France Internationale pour rendre compte des débats, en tant que représentant des pays francophones. En 2005 et en 2007, 71 militants SYNPA ont été formés aux techniques de plaidoyer. En 2010, trois formations ont été dispensées aux 55 leaders de SYNPA sur ses thématiques, sur la mobilisation des ressources et sur le plaidoyer.



**Figure : Schème du plaidoyer retenu lors de la formation de la Confédération paysanne.**

**Tableau 4 Participations de SYNPA à des formations internationales**

	Voyages sous-région	Voyages à l'extérieur du continent
2003		Forum de Porto-Alegre (Euloge Awédé au nom du MRJC), <b>CCFD</b>
2004		Forum mondial sur la Réforme Agraire, Valencia, Italie, Nestor Mahinou (Secrétaire exécutif).
2008		Semaine de la solidarité internationale Voyage en Allemagne sur la Convention sur la biodiversité
2009	Mali Sénégal	Campagne sur le Carême en France Caravane contre les agro-carburants en France, organisée par le <b>CCFD</b> , Nestor Mahinou (Secrétaire exécutif).
2010	Bourse de deux semaines au Sénégal, cours sur les techniques de plaidoyer, mais peu d'occasion de l'appliquer, (Membre du Conseil d'administration, responsable de l'information). <b>Helvetas</b>	
	Ethiopie, Ghana, Niger, Burkina	
2013		Cameroun (Secrétaire général)

<sup>1</sup> Cécile Zocli, Secrétaire administrative SYNPA, Abomey-Calavi, 05/06.

Un des fondateurs de SYNPA, Didier Houngan intègre le lobbying dans la définition du plaidoyer : « *Dès la création en 2002, on utilise le terme de plaidoyer et de lobbying, avec l'encadrement du CCFD. Le lobbying, c'est mettre la pression, regrouper les forces pour être fort pour exiger ce qu'on veut. C'est œuvrer en groupe de pression pour des objectifs précis. Le plaidoyer, c'est amener les gens avec soi, faire des propositions, c'est quelqu'un qui peut plaider avec souplesse en ta faveur. Les deux concepts se mêlent ensemble, le lobbying et le plaidoyer. Selon la cible et l'intérêt du moment, nous alternerons l'une ou l'autre modalité d'action<sup>1</sup> ».*

Si le plaidoyer serait une des formes les plus acceptables de la critique du pouvoir, elle ne se traduit pas, pour autant, par une institutionnalisation effective du dialogue.

#### B) Construire une légitimité publique, « ouvrir le syndicat » : un plaidoyer peu institutionnalisé

Une majeure partie du plaidoyer envers le Ministère de l'Agriculture se traduit par des connexions plus personnalisées qu'institutionnalisées. L'absence de dialogue et de consultation institutionnalisés entre le Ministère de l'Agriculture et SYNPA, tant pour sa représentativité nationale des paysans que pour son expertise foncière, n'empêche pas des relations régulières avec des personnalités au sein de la Direction de la Promotion de la Législation Rurale. D'abord, certains militants ont mis à disposition de SYNPA leurs réseaux de connaissance institutionnelle et personnelle, pour faciliter l'organisation des premières audiences au Ministère de l'Agriculture, tel que Didier Houngan, membre du conseil d'administration de la Société Béninoise de l'Electricité (SBE) et membre du parti de l'Union pour la Démocratie et la Solidarité depuis 1970 : « *Je suis une personne ressource, connue du milieu politique, j'ai servi d'ouvreur de porte* »<sup>2</sup>. Puis, une communication régulière existe entre SYNPA et la Directrice de la Division de la Promotion de la Législation Rurale, Adjadi Omonlara, soutenue par un lien d'interconnaissance personnelle. En effet, le Secrétaire Exécutif Nestor Mahinou, en tant que maraîcher exemplaire de la commune de Klouekamne, et le Secrétaire Général Simon Bodéa, avaient bénéficié des crédits du Programme d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture (PISEA) entre 1997 et 2003, dans lequel elle travaillait. Ce projet répartit un crédit de 2.5 milliards de FCFA à une centaine d'agriculteurs exemplaires<sup>3</sup>. Depuis, elle est régulièrement invitée dans les ateliers et les formations du syndicat. Elle a aussi accepté de prendre la parole dans le film réalisé par SYNPA « le Bénin,

---

<sup>1</sup> Didier Houngan, 21/03, Cotonou

<sup>2</sup> Didier Houngan, membre de la commission commercialisation, Cotonou, 21/03.

<sup>3</sup> <http://www.syfia.info/index.php5?view=articles&action=voir&idArticle=3929>, consulté le 17/08/2013

une puissance agricole à quel prix ? », pour soutenir l'agriculture familiale et la lutte contre l'accaparement des terres. Des informations sur l'avancée du projet du code foncier se sont échangées de manière réciproque et informelle. Ces fortes connexions personnelles et non officielles, institutionnalisent les relations entre le syndicat et le Ministère de l'Agriculture, car elles ont contribué à la participation de SYNPA à un atelier sur la formalisation des contrats coutumiers oraux relatifs au prêt et au don de terres agricoles, intégrés dans la loi 2007-03 portant sur le régime foncier rural. Mais les connaissances personnelles restent déterminantes pour susciter le dialogue. Un an après sa demande, en mars 2013, une audience a été obtenue avec le Ministère de l'Agriculture sur un programme de mécanisation agricole, grâce à la mobilisation des relations personnelles de l'animateur de SYNPA au sein du Ministère.

Si en 2003, un responsable national du syndicat a été élu représentant consulaire à la Chambre nationale d'Agriculture, le syndicat n'a pas renouvelé depuis sa participation à ces élections. Le coût élevé de la fonction de représentant ou le manque d'information, peuvent éclairer le non investissement de ces postes par les militants, y compris à une échelle départementale ou communale.

Ce n'est que très tardivement en 2010 que la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes (PNOPPA) accepte l'adhésion de SYNPA. Son expertise est alors reconnue, car le syndicat est mandaté sur les questions foncières par la PNOPPA dans un programme de recherche, financé par l'agence de développement néerlandaise (SNV). Le membre fondateur, Didier Houngan, souligne qu'*« il a été difficile de se faire reconnaître des Organisations Paysannes, car elles ont eu peur d'être supplantées par un mouvement syndical récent, elles pensaient qu'on allait les étouffer »*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Didier Houngan, membre de la commission commercialisation, Cotonou, 21/03.

## **Chapitre 2 : Le travail de la thématique foncière dans le plaidoyer**

### **A) Des « difficultés d'accès à la terre des jeunes ruraux » et de l' « insécurité foncière » à la cristallisation du plaidoyer dans l' « accaparement des terres »**

#### *1. La priorisation de la question foncière dans l'agenda de SYNPA, fondée sur la défense de l'agriculture familiale*

La priorisation de l'accès à la terre, comme premier problème à prendre en charge, est clairement énoncée dans le Manifeste de SYNPA en 2005<sup>1</sup> : « *Au cours de son atelier de planification stratégique tenu en 2002, à Sè, les délégués départementaux ont identifié une typologie de problèmes autour de laquelle ils doivent construire leurs actions syndicales : difficultés d'accès à la terre, difficultés d'accès à la formation et aux services, pénibilité du travail agricole, difficultés liées à la maîtrise de l'eau, difficultés d'accès au crédit et politique de financement mal adaptée, ignorance des technologies d'amélioration de performance, mauvaise organisation des filières agricoles et difficultés d'accès aux marchés d'écoulement des produits agricoles* ». En effet, certains fondateurs de SYNPA, alors jeunes diplômés sans emploi désireux d'investir dans l'agriculture sans héritage et avec peu de moyens pour acheter, ont vécu des difficultés d'accès à la terre<sup>2</sup>. Certains militants doutent des solutions gouvernementales proposées. Ayant bénéficié des crédits du Programme d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture (PISEA) entre 1997 et 2003, ils comprennent les difficultés du remboursement, les fortes pressions intrafamiliales et les conflits liés à ce nouveau flux monétaire, perçu comme une rente<sup>3</sup>. De surcroît, les possibilités d'instrumentalisation des droits coutumiers, en raison de leur caractère oral, ne garantissaient pas la sécurisation des droits sur le long terme pour un investissement agricole<sup>4</sup>. Le caractère fondateur de ces difficultés vécues et partagées, fait partie du récit de l'histoire de SYNPA, et il constitue un trait de l'identité du syndicat valorisé dans sa présentation à l'extérieur. En effet, le Secrétaire Général Simon Bodéa ne manque pas de le rappeler en débriefing, à la fin de la formation des leaders médiatiques dans leur stratégie de communication : « *Il ne faut pas oublier que les fondateurs de SYNPA sont des jeunes agriculteurs qui ont eu des difficultés monstres d'accès à la terre. Quelques-uns, avec la promesse du Programme*

---

<sup>1</sup> Manifeste du Syndicat des Paysans du Bénin « Synergie Paysanne », Mars 2005, p 7.

<sup>2</sup> Entretien avec , 03/05, Abomey-Calavi, 16h.

<sup>3</sup> Entretien avec , 03/05, Abomey-Calavi, 16h.

<sup>4</sup> Ibid

*d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture (PISEA), ont eu le courage de s'installer sur la ferme d'état, chassés par les coupe- coupes à la main »<sup>1</sup>.*

Pour SYNPA, une confluence de facteurs sont responsables des difficultés d'accès à la terre : la pression démographique surtout dans le Sud, le droit successoral coutumier créant un sur-morcellement des parcelles en raison de son mode d'accès dominant, l'héritage, et le statut de bien collectif inaliénable de la terre, « obligeant à être en dessous du seuil de rentabilité », la spéculation foncière et l'absence d'homogénéité des politiques foncières depuis l'indépendance<sup>2</sup>. En l'absence de réforme foncière efficace, le caractère dualiste du régime foncier, entre le droit moderne qui prône la prééminence de l'Etat et le droit coutumier qui priorise les collectivités, entretient des confusions favorisant les élites (fonctionnaires, commerçants, notables et lignées royales), au détriment des paysans. Si cet argument est partagé par le réseau de l'immatriculation, SYNPA en revanche ne l'utilise pas pour justifier l'uniformisation des régimes foncières autour d'un titre de propriété unique en milieu rural, péri-urbain et urbain. La concentration des Béninois dans le secteur agricole renforce ces pressions sur la terre, seul support de production non substituable<sup>3</sup>.

Puis, une articulation s'opère progressivement entre les questions d'accès à la terre, de sécurisation et la dénonciation altermondialiste de la marchandisation de la terre. Elle se construit notamment lors de la participation du Secrétaire Exécutif, Nestor Mahinou, au Forum Mondial de la réforme Agraire du 4 au 8 Décembre 2004 à Valencia, financée par le CCFD, qui souligne ainsi : *« Ce forum mondial nous a permis de comprendre que les institutions de Bretton Woods, le FMI, la Banque Mondiale, voulaient faire de la terre une marchandise. Il y a eu un grand débat sur la réforme agraire ou foncière. Il fallait qu'on ouvre notre lutte pour l'accès à la terre. Nous avons ouvert deux chantiers : celui des jeunes sans terres pour faciliter leur accès à la terre et celui du plaidoyer pour l'accès à la terre et la sécurisation »*<sup>4</sup>.

L'analyse foncière est sous-tendue par le cadre préalable de la promotion de l'« agriculture familiale », qui constitue un point de convergence assez large et flou pour créer un consensus entre les militants, aux activités et aux superficies agricoles diverses. Il est aussi un ressort efficace pour cristalliser une ligne d'opposition forte avec le gouvernement en

---

<sup>1</sup> Observation de l'Atelier de formation des leaders médiatiques, 24/04, Bohicon, Maison des jeunes.

<sup>2</sup> Manifeste du Syndicat des Paysans du Bénin « Synergie Paysanne », Mars 2005, p 7.

<sup>3</sup> Ibid, p 7.

<sup>4</sup> Entretien avec , 03/05, Abomey-Calavi, 16h.

faveur de l'agriculture d'exportation et industrielle, qui le positionne à un extrême opposé et qui fait exister le syndicat. Cette position est très isolée et ses adversaires lui reprochent souvent d'être contre les investissements. SYNPA travaille ainsi à promouvoir une vision de l'« agriculture familiale » compétitive et positive, qui n'a rien à voir avec un refus radical de la mécanisation et du profit, une opposition systématique au progrès ou à de petites parcelles. Pour cela, le Secrétaire Général Simon Bodéa, intègre l'« agriculture familiale » à l'« agrobusiness », qu'il s'attache à différencier de l'« agriculture productiviste » lors d'une formation des leaders médiatiques : « *Quand on dit agrobusiness, ce n'est pas forcément agro-carburant ou jatropha, mais c'est le business, c'est-à-dire les affaires. L'agriculture familiale peut être de l'agrobusiness, qui met l'accent sur la compétitivité et la préservation de l'environnement et des richesses naturelles. L'agriculture productiviste vise uniquement le profit et détruit tout* »<sup>1</sup>. L'agriculture familiale est mise en scène comme la colonne vertébrale ignorée du pays : sans soutien de l'Etat, elle nourrit le pays quotidiennement et elle a réussi à éviter les émeutes de la faim en 2008<sup>2</sup> : « *Dans un pays où l'agriculture contribue à plus de 38,4% du PIB, on ne saurait continuer à faire la sourde oreille aux revendications et aux difficultés éprouvées par les nombreux paysans grâce à qui : 1. Le coton continue d'être le principal produit d'exportation aux côtés de l'anacarde, des cossettes de manioc, de l'ananas; le Bénin est relativement à l'abri de l'insécurité alimentaire malgré des zones à risques ; les autres secteurs de l'économie (agro-industrie, transport, commerce) ne sont pas entièrement organisés à travers l'approvisionnement des matières premières et les services divers de transaction. Cette prépondérance dans la vie économique est paradoxalement invisible au point où la récompense de cette contribution éloquente à l'économie nationale est réduite à la pauvreté, le sous-équipement, l'inaccessibilité à la terre et aux crédits, l'injustice des marchés nationaux et internationaux d'écoulement. [...] Mes chers compatriotes, soutenons le monde paysan, avec les moyens rudimentaires en sa possession, les mêmes depuis quatre décennies d'indépendance, il nous nourrit déjà (culture vivrières), il nous enrichit déjà (cultures de rente, coton), il fera certainement mieux si nous l'aidons* ».

##### 5. *L'apprentissage d'un plaidoyer politisé, à travers l'expérience des campagnes de lutte contre les OGM et les agro-carburants de JINUKUN*

SYNPA s'investit et se forme dès 2007 au sein du plaidoyer contre les OGM, initié par l'ONG JINUKUN, de défense de la biodiversité, antenne nationale du réseau ouest-africain

<sup>1</sup> Observation de l'Atelier de formation des leaders médiatiques, 24/04, Bohicon, Maison des jeunes.

<sup>2</sup> Manifeste du Syndicat des Paysans du Bénin « Synergie Paysanne », Mars 2005, p 7.

de la Coalition pour la Protection du Patrimoine Génétique Africain (COPAGEN). Créée en 2003 par des scientifiques, des acteurs du développement et appuyée par GRAIN International en termes de documentation et de communication, JINUKUN propose aussi des conférences publiques, notamment sur l'« *Accaparement des terres : le cheval de Troyes pour l'introduction des OGM dans l'agriculture et l'élimination de l'agriculture familiale en Afrique* », et mène une étude sous régionale sur l'« *accaparement des terres* »<sup>1</sup>.

Si le Bénin est l'un des derniers pays africains à résister aux OGM, à travers la mise en place en 2002 d'un moratoire de cinq ans reconduit en 2007, ce n'est pas sans lien avec ce plaidoyer politisé et radical. En effet, la conférence de presse du 6 mars 2007, pour la reconduction du moratoire refuse toute importation, commercialisation ou utilisation de dérivé OGM, et interpelle directement le gouvernement silencieux sur la chaîne publique nationale. Dans ce reportage, la représentante de GRAIN international et de JINUKUN, Jeanne Zoundjiekpon, dénonce la collusion du gouvernement et de l'USAID, qui introduisent des OGM au Bénin, par l'intermédiaire du Programme Alimentaire Mondial, créant un « *dumping* » qualifié de « *nouveau colonialisme* »<sup>2</sup>. Le trésorier de JINUKUN Patrice Sagbo, rend acceptable et sérieux ce message radical, en citant une déclaration publique du Directeur général de la FAO, Jacques Diouf : « *l'Afrique n'a pas besoin des OGM, au moins jusqu'en 2015* ».



Photographie 1 : Reportage du 06/03/2007 diffusé par l'Office de Radiotélévision du Bénin (ORTB) sur la conférence de presse de JINUKUN, antenne nationale de la COPAGEN, pour la reconduction du moratoire sur les OGM qui prend fin le 7 mars 2007.

De droite à gauche : Jeanne Zoundjiekpon (représentante de GRAIN international au Bénin, membre de JINUKUN), Patrice Sagbo (Trésorier de JINUKUN), une représentante du syndicat national des paysans canadiens.

Puis, en février 2008, la participation de SYNPA à la caravane « *Non aux OGM !* » organisée par la COPAGEN au Burkina-Faso, lieu symbolique de la première introduction des OGM dans l'espace ouest-africain en 2003, renforce son argumentaire et expérimente les

<sup>1</sup> <http://jinukun-copagen.org/>, consulté le 17/08/2013.

<sup>2</sup> Reportage de l'Office de Radiotélévision du Bénin, 06 mars 2007 sur la conférence de presse de JINUKUN, COPAGEN, GRAIN.



difficultés de construire une solidarité régionale de lutte. On déconstruit les argumentaires de Monsanto et des gouvernements complices, basés sur la hausse de la productivité et la lutte contre la pauvreté, pour défendre la diversité des semences locales « datées de millénaires », le rejet de leur valeur marchande et de leur privatisation. Ce partenariat avec JINUKUN permet à SYNPA de nouer une relation continue avec la représentante de GRAIN international au Bénin, et de coécrire des articles dans le bulletin de GRAIN « semence et biodiversité », mais aussi de participer à d'autres forums et formations (forum mondial sur la souveraineté alimentaire au Mali).

L'articulation entre la lutte contre les OGM et celle des agro-carburants s'opère rapidement, lors de la participation du Secrétaire Exécutif de SYNPA à la campagne contre les agro-carburants en Décembre 2008 : « *Tout porte à croire que dans cette volonté d'aller aux agro-carburants et aux OGM, que les agro-carburants sont le cheval de Troie des OGM. Les semences de jatropha du paysan sont venues de l'extérieur [...] Donc la facture des importations s'alourdit. Le pouvoir d'achat de la majorité est très faible, la diminution des stocks favorise l'importation d'aliments de très mauvaise qualité. Le prix des denrées de première nécessité a augmenté de 50% pour les céréales. Cette démarche n'est pas pour sauver les petits paysans, mais pour les faire disparaître* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Enregistrement de la table ronde à Caen, « les agro-carburants...ça ne nourrit pas son monde ! », animée par Raymond Gauer (Président de la Délégation Diocésaine de Bayeux-Lisieux CCFD), 18/11/2008.



Photographies : Caravane « Non aux OGM ! », organisée par la Coalition Pour la Protection du Patrimoine Génétique (COPAGEN), 16 Février 2008, Fada, Burkina Faso, financée notamment par GRAIN international, MISEREOR Allemagne. Après la visite d'une ferme agro-écologique, s'organise une « marche pacifique »

1. Banderole représentant Synergie Paysanne durant la manifestation
- 2 et 3. « Les Accords de Partenariat Economique et les OGM ne sont pas des solutions pour l'Afrique. Ils sont mêmes contre nous. Stop-Réfléchis-Refuse », « Dire non aux OGM, c'est notre droit ».
4. Scénettes de théâtre sur le danger des OGM
5. Une vingtaine de stands occupés par des ONG locales et internationales (ex : GRAIN, Attac Burkina, Forum social Burkina), exposition de semences locales.

6. *Importer, légitimer et imposer un concept international, l'« accaparement des terres » dans l'espace public national*

Les agro-carburants et les OGM sont des cadres préalables nécessaires à l'intériorisation de l'« accaparement des terres », et forment ensemble des thématiques indissociées, qui se légitiment entre elles. Selon le Secrétaire Exécutif, le thème de l'« accaparement des terres » était encore inconnu lors du débat relatif à la loi 2007-03 portant sur le régime foncier rural. Le CCFD aurait contribué à l'introduire dans le discours de SYNPA, en l'articulant à la question des agro-carburants, lors de l'organisation de la campagne de 2008 contre la Directive Européenne visant l'introduction en 2020 de 10% d'agro-carburants dans la consommation européenne d'essence, co-organisée avec les Amis de la Terre et Oxfam France-Agir Ici<sup>1</sup>. Lors de sa participation, le Secrétaire Exécutif Nestor Mahinou comprend que les agro-carburants, produits dans les pays du Sud, sont une pression supplémentaire sur les terres et donc, une menace pour la souveraineté alimentaire : *« Si nous devons aller aux agro-carburants, c'est donner la priorité aux réservoirs des riches au détriment des pauvres. Donc ce marché mondial naissant est un poignard dans le dos des pays en voie de développement. La question alimentaire est sérieusement menacée »*<sup>2</sup>. La mise en valeur de la parole de Nestor Mahinou dans de multiples conférences à Nantes, en Normandie, à Saint-Etienne, à Paris, certaines avec le Ministre de l'Energie, Greenpeace, ou Coordination sud, permet au CCFD de légitimer sa campagne en démontrant qu'elle n'est pas qu'une campagne du « Nord ».

La politique libérale du Président Yayi Boni, à travers des accords conclus avec des industriels Malaisiens et Saoudiens sur la production d'huile de palme, soutenue par la Banque Mondiale dans le Projet de Fourniture de Services de l'Energie (PFSE), est principalement mise en cause<sup>3</sup>. La défense de l'« agriculture familiale » et de la « souveraineté alimentaire » sont utilisées comme des concepts traceurs, qui permettent de se positionner immédiatement à l'extrême opposé de la politique gouvernementale extravertie :

« Donc le gouvernement a l'intention de rentrer sur le marché international à partir de la canne à sucre, de l'arachide, le coton. [...] Nous, notre problème, c'est comment faire pour que le paysan béninois soit autosuffisant au plan alimentaire [...]. D'un côté, une agriculture vivrière (igname, manioc, maïs ...) qui fait vivre plus de la moitié de la population dans des petites fermes de moins de 5 hectares. De l'autre, des autorités locales, des hommes d'affaires et un gouvernement, qui, grâce notamment à la

<sup>1</sup> <http://ccfd-teresolidaire.org/projets/afrique/benin/les-agrocarburants-ca-1562>, consulté le 17/08/2013

<sup>2</sup> , Enregistrement de la table ronde à Caen, « les agro-carburants...ça ne nourrit pas son monde ! », animée par Raymond Gauer (Président de la Délégation Diocésaine de Bayeux-Lisieux CCFD), 18/11/2008.

<sup>3</sup> Ibid

culture du jatropha, introduite pour la production de biodiesel, rêvent d'être « les pétroliers de demain ». Manger ou être mangés ?<sup>1</sup> »

Contre les arguments fondés sur l'amélioration de l'indépendance énergétique ou sur la protection de l'environnement (baisse du déboisement, accès des entreprises et des ménages aux combustibles biologiques), Nestor Mahinou souligne la forte pression démographique, le morcellement des terres, la méconnaissance de la culture de ces plantes étrangères par les paysans, le risque de monoculture et d'occupation de terres fertiles au détriment des cultures vivrières alimentaires<sup>2</sup>. Il n'hésite pas à amplifier les chiffres pour montrer que cette politique des agro- carburants occuperait le quart du territoire national : « *Il y a aussi un plan en préparation qui vise le développement du jatropha, de l'électricité et les transports de l'éthanol, ... qui prévoit d'offrir plus de 3 millions d'hectares de terre d'ici 2011* », « en 2007, les Malaisiens ont voulu acquérir 400 000 hectares de palmiers à huile ».

Après cette campagne de Décembre 2008, il s'agit maintenant de traduire l'« accaparement des terres » dans un langage expert, de le chiffrer, de se rendre sur le terrain et de l'exemplifier dans le contexte béninois. Ainsi, pendant une semaine en Février 2009, le Secrétaire Exécutif Nestor Mahinou et deux journalistes de l'hebdomadaire *La Vie*, financés par le CCFD, vont chercher les « traces » et l'expression de ces premiers signes annonciateurs de l'« accaparement des terres » au Bénin. La Secrétaire Administrative, Cécile Zocli, souligne que « *C'est surtout avec GRAIN et l'enquête de terrain des journalistes de La Vie qui nous ont réveillés sur l'achat massif* »<sup>3</sup>. Sur un plan mondial comparé à un « monopoly foncier », les agro-carburants sont perçus comme le moteur principal de « l'accaparement des terres »<sup>4</sup>. Tant des ONG (Jeunesse Sans Frontières), des entreprises nationales (Pegaz, pétrolier béninois) qu'étrangères (Green Waves, groupe financier italien, 250 000 hectares de tournesol) sont identifiées comme les acheteurs de ces terres, aidées par des « *Ministres et des députés acquis à cette cause* », qui constituent des « *intermédiaires pour inciter les paysans à vendre ces terres à ces sociétés* »<sup>5</sup>. L'enquête exemplifie ces « interlocuteurs obligés des délégations étrangères », incarnés dans des personnalités concrètes, qui cristallisent le concept d'« accaparement de terres », tel que le vizir Akandé Olofindji ou un géomètre rencontrés :

---

<sup>1</sup> Nestor Mahinou, Enregistrement de la table ronde à Caen, « les agro-carburants...ça ne nourrit pas son monde ! », animée par Raymond Gauer (Président de la Délégation Diocésaine de Bayeux-Lisieux CCFD), 18/11/2008.

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Cécile Zocli, Abomey-Calavi, 06/05.

<sup>4</sup> Philippe Merlant, Olivier Nouaillas, Corine Chabaud, 19 Mars 2009. « Terre à vendre. Coréens à Madagascar, Saoudiens au Soudan : les acheteurs se ruent vers les pays du Sud pour y produire leurs aliments ou des agrocarburants. », *La Vie*, n°3316.

<sup>5</sup> Ibid

« Nous allons devenir les pétroliers de demain », affirme-t-il. Son système est simple pour attirer les étrangers : Secrétaire général du conseil des « rois du Bénin » - qui réunit une centaine de chefs traditionnels -, le « vizir » est bien placé pour les convaincre de mobiliser des terres pour la culture du jatropha. « Il suffit que le roi dise : "Vous serez plus riches avec ça", et tout le monde se met à cultiver, assure-t-il. Le droit coutumier est supérieur aux titres modernes de propriété : les étrangers sont donc sécurisés en passant par moi. » Certains l'ont bien compris, comme cette délégation saoudienne venue à Cotonou rencontrer le Président. « Nous allons avoir une réunion de travail à l'ambassade du Bénin, à Riyad. Et je ne suis pas obsédé par le jatropha : s'ils veulent 300 000 hectares pour cultiver du maïs, qu'ils viennent faire du maïs ! »<sup>1</sup>.

« Alfred S., géomètre, qui a déjà négocié des achats de terres par des Français, est plus précis : « Dites-moi quelle surface vous voulez, je trouverai sans problème. Pour vous rassurer sur la disponibilité des terres, je m'occupe d'obtenir un certificat de non-litige, signé par le roi du village [chef coutumier], le chef d'arrondissement [élu] et toute la famille propriétaire. Il me faut 2 500 FCFA (3,80 €) par hectare pour avoir la signature du roi du village, autant pour celle du chef d'arrondissement. » Et la famille ? « Un simple remboursement des frais de déplacement. Comptez 50 000 F maximum (76 euros) ».

La publication de cette enquête des journalistes de *La Vie*, à travers le réseau du CCFD, en cristallisant des chiffres et des preuves de terrain sur l'« accaparement des terres », suscite l'intérêt de France 24, qui réalise en collaboration avec SYNPA, un reportage de 6 minutes sur sa lutte contre les agro-carburants favorisant le « bradage des terres ». Dans un cadrage altermondialiste, il met en scène la parole d'un paysan membre de SYNPA, qui après avoir vendu ses 30 hectares de terres pour des besoins urgents de liquidité et pour produire du biocarburant, est devenu locataire de terre. Le journaliste utilise le registre de l'émotion : « *Les acheteurs se ruent vers l'Afrique pour produire leurs aliments et les agro carburants. ... en Afrique, combien de paysan pourront résister à la pression extérieure. La ruée vers la terre ne fait que commencer. La moitié des ruraux est déjà privée de terre en Afrique* ». En conclusion, la Directrice du Plaidoyer du CCFD Catherine Gaudard souligne que « *Cette ruée vers les terres est possible car sous l'impulsion de la banque mondiale, on a dérégulé les marchés fonciers. Donc il faut plus de règles* ».

L'importation de l'« accaparement des terres » dans le plaidoyer entre aussi en résonance avec la lutte organisée au Mali contre le déboisement du bois d'ébène et le projet Malibya. En effet, lors de sa participation en 2009 à un atelier régional à Kita sur les investissements responsables, entre le Conseil National des Organisations Paysannes, des représentants de la FAO et de la FoodFirst Information and Action Network (FIAN), Nestor

---

<sup>1</sup> Philippe Merlant, Olivier Nouaillas, Corine Chabaud, 19 Mars 2009. « Terre à vendre. Coréens à Madagascar, Saoudiens au Soudan : les acheteurs se ruent vers les pays du Sud pour y produire leurs aliments ou des agrocarburants. », *La Vie*, n°3316.

Mahinou souligne qu'elle a permis « *d'échanger sur leurs démarches avec le projet Malibya. Ils nous ont donné un plan stratégique et ils nous ont montré le contrat qui leur ait tombé sur la tête. On les a invité pour participer à notre atelier sur le code ici et sont venus sur le terrain. Ils nous ont donné beaucoup de conseils* »<sup>1</sup>. De surcroît, si SYNPA n'est pas membre du réseau GRAIN international, créateur du concept d'« accaparement des terres », des relations étroites se sont nouées entre sa représentante nationale, Jeanne Koupgéhoun, aussi membre de JINUKUN et le bureau exécutif. Hormis les échanges d'information, de documentation et la co-écriture d'articles dans le bulletin de GRAIN, elle organisa en 2009 une rencontre entre SYNPA et Pain Pour le Prochain, qui financera en 2010 son plaidoyer sur l'« accaparement des terres ».

L'introduction de l'« accaparement des terres » dans le plaidoyer n'est pas sans résistances. En 2009, lorsque l'agence de développement néerlandaise (SNV) organise un atelier à Bohicon avec les membres de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles (PNOPPA) et de la société civile, pour mettre en débat l'existence au Bénin de l'« achat massif des terres », l'essentiel des participants répond par la négative<sup>2</sup>. SYNPA est alors le seul à présenter des résultats, cristallisés dans l'enquête de La Vie et le reportage de France 24. Face à l'absence de dynamique des organisations paysannes, la SNV en partenariat avec la PNOPPA, finance et mandate SYNPA pour mener des recherches plus approfondies sur cet « achat massif ». Ce dernier terme est préféré à celui d'« accaparement », qui suppose une transgression de la loi. La participation de SYNPA à cette étude, ne fait pas consensus au sein du syndicat, car seul le Secrétaire Exécutif accepte d'en être le coordinateur. Les thématiques de l'« achat massif » ou de l'« accaparement de terres » ont ainsi élargi les bailleurs du plaidoyer au-delà du CCFD, à savoir Pain Pour le Prochain, ou la SNV via le financement de la PNOPPA.

#### B) Une expertise de la proximité, au service de l'émotion

Le plaidoyer, parce qu'il impose une forme experte de dire la parole et de l'usage du droit, qui sont des ressorts de sa légitimité, vise à démontrer la maîtrise du dossier de l'« accaparement » et de sa communication. Le coût élevé de l'expertise, dans un contexte de ressources et de compétences juridiques faibles, serait compensé par le recours à l'émotion, au témoignage du terrain et à la proximité.

---

<sup>1</sup> Nestor Mahinou, Secrétaire Exécutif de SYNPA, entretien, Abomey-Calavi, 05/06.

<sup>2</sup> Ibid

Les advocates démontrent qu'ils ont une compréhension concrète des rapports de force, car ils ont rencontré et échangé avec des paysans, ayant bradé leurs terres pour les agro-carburants. Ils se mettent à la place des paysans, pour éclairer les contraintes, les facteurs, les discours, poussant à la vente des terres, tels que les besoins urgents de liquidité (scolarisation, hospitalisation). Ces témoignages remettent en cause l'argumentaire, soutenu notamment par des députés ou le Ministère de l'Urbanisme, qui pointent les paysans comme seuls et uniques responsables de l'« accaparement des terres », car « ce sont bien eux les vendeurs », sans déconstruire les raisons de cette dépossession forcée. Selon le Secrétaire Permanent de la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres Fonciers, Raïmou Bio Bangana, l'« accaparement » n'est pas un problème national, car seules les organisations paysannes sont propriétaires des terres et donc ont les leviers et la responsabilité pour réguler l'accès à la terre, par la vente ou la location : « *Le code foncier met déjà des barrières pour limiter l'acquisition des superficies à 1000 hectares. Les organisations paysannes doivent savoir changer de fusils d'épaule. On ne peut pas limiter à 50 hectares, ce n'est pas ça qui va régler les problèmes. Les paysans doivent mieux s'organiser*<sup>1</sup> ». Contre cet argumentaire de la responsabilisation des paysans dans l'« accaparement », SYNPA témoigne des conditions concrètes du rapport de force lors de l'acte de vente, comme le souligne Nestor Mahinou, lors de la campagne contre les agro-carburants de 2008 :

« On a eu la chance de rencontrer ces paysans qui produisent du jatropha à Tori, où il existe une subvention de 100 000FCFA par hectare planté. Ils nous ont dit qu'un matin l'ONG *Jeunesse Sans Frontière*, leur a présenté le jatropha dans leur village, en leur disant « comme le coton ne marche pas chez vous et que vous devez vendre à l'extérieur, il y a une opportunité que le chef de l'Etat ait emmené du Brésil, le jatropha. Ça fait un marché pour vous, on va vous avancer l'argent, on va vous fournir les semences et on va vous préparer le terrain ». Les paysans analphabètes ne comprenant pas ce qu'il se passe derrière, c'est comme ça qu'ils se sont lancés et qu'ils ont donné leurs terres. La condition était que de céder un hectare de terre. Dans la région de Garbèye-Koara, les agriculteurs ont abandonné les cultures vivrières au profit du coton ou de l'arachide, et bientôt d'agro-carburant. Au même moment, ces paysans sont aujourd'hui assistés par le programme alimentaire mondial, car ils ne produisent plus les céréales, le maïs, le sorgho pour se nourrir »<sup>2</sup>.

« C'est le choix d'une autre ONG, Geaid (Groupe d'échange de savoir-faire et d'appui aux initiatives de développement), qui a invité un groupement de 200 femmes et une trentaine de -paysans à cultiver du jatropha dans le village de Douta, sur la commune de Zaktopa. Là encore, le prix de vente n'a pas été fixé, les calculs de rentabilité n'ont pas été faits. Une belle improvisation dans l'une des pires poches de pauvreté que connaisse le Bénin : sols épuisés, autosuffisance alimentaire en panne et des paysans qui partent vers

<sup>1</sup> Raïmou Bio Bangana Bawa, Secrétaire Permanent de la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres Fonciers depuis 2009, 22/04, Cotonou, participe aux études du MCA sur le milieu urbain.

<sup>2</sup> Enregistrement de la table ronde à Caen, « les agro-carburants...ça ne nourrit pas son monde ! », animée par Raymond Gauer (Président de la Délégation Diocésaine de Bayeux-Lisieux CCFD), 18/11/2008.



la ville... ou vendent leurs enfants, parfois dès l'âge de 5 ans, contre 1 million de FCFA (1 500 €)<sup>1</sup>.

L'usage fréquent de la figure du « paysan devenu mototaxi après la vente de ses terres », illustre concrètement le décalage entre la satisfaction immédiate de besoins alimentaires, de santé, de scolarisation, grâce aux revenus de l'activité nouvelle de mototaxi, et les conséquences appauvrissantes à long terme produites par la dépossession de ce capital, que constitue la terre. Cette figure du « paysan devenu mototaxi » est d'autant plus efficace, qu'elle est une réalité visible, incarnant au quotidien le gonflement quotidien des villes par l'exode rurale, comme en témoigne le reportage sur Djidja du CCFD : *« Après la vente de ses terres, ce paysan a placé son argent dans une agence de micro-finance promettant un taux d'intérêt de 100%, il a acquis une moto. Hélas l'agence de micro-finance est une escroquerie. Il vivote de son mototaxi, il vend de l'essence »*<sup>2</sup>. Ce même reportage met en scène la parole à un chef de village, Métolicou Wisse qui après avoir vendu ses terres pour de la liquidité immédiate, expose lui-même les leçons tirées et les conséquences appauvrissantes de son acte, dans la commune de Djidja : *« Tu vends, tu manges aujourd'hui. Quand tu as tout vendu, il ne te reste plus qu'à aller te coucher...et ça s'arrête là »*<sup>3</sup>.

La première commune étudiée, Djidja, a été choisie par le bailleur, la SNV, car elle faisait déjà partie de sa zone géographique de travail. Avant toute chose, cette enquête a eu un effet mobilisateur au sein du syndicat, fortement interpellé par l'ampleur des résultats sur l'« accaparement », comme en atteste le Secrétaire Général, Simon Bodéa : *« A Djidja, les résultats nous ont effrayés, les études ont produit un verdict étonnant. On ne se rendait pas compte de la gravité de la situation. C'est là que tout a commencé. Plein de choses se passaient sur le terrain en sourdine, sans se rendre compte de la gravité. On a demandé deux autres études, une en particulier à Ouéssé, où la situation n'était pas moins inquiétante »*<sup>4</sup>. La reprise systématique de l'étude de Djidja dans l'argumentation des élus de SYNPA, qui révèle de manière scandaleuse la vente de 45% des terres agricoles de cette commune à des investisseurs, se manifeste autant dans les sphères médiatique, internationale, que locale. Ce chiffre démontre le point extrême auquel peut mener l'« accaparement de terre », car cette

---

<sup>1</sup> Philippe Merlant, Olivier Nouaillas, Corine Chabaud, 19 Mars 2009. « Terre à vendre. Coréens à Madagascar, Saoudiens au Soudan : les acheteurs se ruent vers les pays du Sud pour y produire leurs aliments ou des agro-carburants. », La Vie, n°3316.

<sup>2</sup> Reportage sur Djidja, Philippe Rivelli <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/accaparement-des-terres/terres/un-tour-du-monde-pays/Benin-Djidja>, consulté le 17/08/2013

<sup>3</sup> Reportage sur Djidja, Philippe Rivelli <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/accaparement-des-terres/terres/un-tour-du-monde-pays/Benin-Djidja>, consulté le 17/08/2013

<sup>4</sup> Simon Bodéa, Secrétaire Général, siège SYNPA (Abomey-Calavi), 13/03



commune est connue pour être l'un des greniers agricoles du Bénin et pour l'immensité de son territoire.

Dans le registre de l'émotion, le soulèvement populaire suscité en 2008 par le projet de location de la moitié des surfaces cultivées de Madagascar, soit 1.3 millions d'hectares pour une durée de 99 ans, par la multinationale sud-coréenne Daewoo pour des cultures de rente et d'exportation, est souvent utilisé pour illustrer et légitimer le plaidoyer de SYNPA. Dans le chiffrage des hectares de terre utilisés pour les agro-carburants, SYNPA se base surtout sur les accords conclus, et non sur leur effectivité.

Selon les publics et les bailleurs, les termes d'« achat massif », d'« acquisitions de grandes superficies agricoles », ou d'« accaparement des terres », qui ont une consistance radicale inégale, sont utilisés différemment. Contrairement au CCFD, la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes (PNOPPA), la SNV et la Direction de la Promotion de la Législation Rurale, refusent l'usage du terme « accaparement », qui suppose une transaction illégale, et privilégient le terme d'« achat massif ». L'« accaparement » ou l'« achat massif » sont des concepts vagues et non définis: à partir de quels seuils l'achat est-il « massif » ? A partir de quelle illégalité la terre est-elle « accaparée » ? Cette imprécision permet de regrouper différentes situations de dépossession foncière dans un langage et un intérêt commun. Le contrat de vente de terre d'un chef traditionnel à une multinationale ou une ONG afin de produire des agro-carburants sans l'accord de la collectivité, l'achat de terres par un député ou un fonctionnaire béninois à des fins spéculatives, sont autant d'exemples très différents qui font exister le cadre commun de l'« accaparement des terres ».

### C) Plasticité des figures de l'ennemi : affiches et études

Dans les prises de parole publique de SYNPA, la teneur altermondialiste est plus affirmée que dans les études. Si les multinationales étrangères et la Banque Mondiale sont désignées comme l'ennemi essentiel, dans un cadrage patriotique, masquant les rapports d'exploitation entre nationaux (fonctionnaires, clergés, oligarchie économique), l'affichage de cette dimension altermondialiste, varie selon les situations de prise de parole, les publics, les acteurs des débats. L'association de la thématique « accaparement de terre » à celle des agro-carburants et des OGM, et sa mise en débat avec des acteurs clairement affichés « altermondialistes » comme JINUKUN, membre du réseau Grain International, renforcent la

teneur altermondialiste des revendications. En effet, lors d'un débat sur le code foncier dans l'émission Débats Actuels, sur Golf Télévision, le 6 Février 2012, le Secrétaire Général Simon Bodéa et le Trésorier de JINUKUN lancent un appel aux députés pour que le « sang patriotique coule dans leur veine afin qu'ils prennent la mesure du danger » :

Patrice Sagbo : « La souveraineté alimentaire est menacée et si la production agricole étrangère envahit le secteur agricole, le paysan n'aura plus d'autres alternatives et se retrouvera face à une situation de forte dépendance sur ses propres terres. [...]

Simon Bodéa : Les paysans étant analphabètes, les textes qui les protègent sont mal interprétés et violés. En conséquence, ils sont maintenus dans la précarité au profit des étrangers qui se servent des terres pour spéculer. La Banque Mondiale a fait des études en 2010 et a compris que les terres africaines constituaient une opportunité pour ces multinationales. Ils ont fini de prendre nos ressources minières [...]

Patrice Sagbo : On prépare le terrain aux investisseurs étrangers, pour qu'ils viennent faire des bêtises sur nos terres. Vous avez entendu que le Ministère de l'Energie a lancé plusieurs projets d'agro-carburants à Savè. Nous leur avons demandé des preuves, pour savoir si ce projet était profitable, en termes de nombre d'emploi, mais on ne nous a jamais montré le projet ! A Savé, il y avait un projet de production de sucre, sur les 6000 hectares restants. La Chine vient produire pour elle et non pour nous ! Elle ne nous propose même pas d'utiliser ce bioéthanol pour nous, parce que ces véhicules ne sont pas encore ici. Les populations veulent manger, au nom de la paix sociale ».

L'origine étrangère de l' « accaparement des terres » mobilise certains militants, et donc fait partie du processus d'adhésion à SYNPA, souligne le militant Vincent Yakpazan :

« Comment avez-vous été amené à vous engager dans SYNPA ? La première lutte de SYNPA c'est contre l'accaparement des terres. Les étrangers viennent nous accaparer la production, dans le temps à tenir, on risque de ne pas avoir de terre pour nos enfants. Si les étrangers achètent toute la terre, on n'aura plus rien. L'année passée, SYNPA a organisé une séance à Adja-Ouèrè dans la commune de Djidja. Un général a arraché de grands espaces. SYNPA a réagi, a lutté, c'est pourquoi je suis dans SYNPA. Sans l'agriculture, on ne peut rien. Si les étrangers viennent, si une personne se lève et achète 300 hectares... Dans la commune de Tori-Bossito, on achète des grandes surfaces, on morcelle la terre, on vend des titres fonciers. Ces terres vont rester en jachère alors qu'on n'a pas de quoi cultiver »<sup>1</sup>.

Ibrahim Sero Issa, délégué départemental de la Donga, SYNPA : « Si on a besoin de vendre des terres, ce sont les multinationales qui viennent acheter les terres, car ils veulent produire massivement, en promettant de l'emploi. Les chefs traditionnels, affamés, ont bradés leurs parcelles. Certains ont vendu, d'autres ont donné »<sup>2</sup>.

Cette domination des multinationales étrangères, affirmée de manière unilatérale et catégorique, comme à l'origine de l' « accaparement des terres », est parfois nuancée par des

---

<sup>1</sup> Sylvain Yakpazan, membre simple, Zè, pendant l'Assemblée générale d'Allada, 28/03.

<sup>2</sup> Ibrahim Sero Issa, Délégué départemental de la Donga, 17/04

rapports de force internes. Tandis que SYNPA dénonce et nomme précisément les multinationales ou les ONG étrangères ayant pour projet des agro-carburants (Green Waves, Jeunesse Sans Frontières), les acteurs nationaux de l'« accaparement des terres » sont désignés par des termes très vagues et imprécis-« hommes riches béninois », « hommes d'affaire », « investisseurs », « politiciens »-ce qui démontre une plus grande difficulté à les identifier, comme en atteste l'interview du Secrétaire Général Simon Bodéa, lors d'une interview à la Conférence des Nations unies sur le développement durable en 2012 :

« A Djidja 45% des terres agricoles ont été vendues déjà aux investisseurs. Ces investisseurs c'est tant les *expatriés* que les *hommes riches béninois*. Au niveau des expatriés, nous avons des *Chinois* à qui le gouvernement a attribué 10 000 h, d'autres superficies cultivent des légumes rapatriés en Chine, au centre du pays, ils fabriquent de l'éthanol à partir de manioc. D'ici là le gari deviendrait plus cher, car le manioc ne serait plus transformé en Gari. A Tchaourou, il y a des *multinationales* dans le village de notre Président qui a loué 25 000 hectares de terre à 5000 FCFA l'hectare par an. Il y a aussi des *hommes d'affaires béninois* de superficies de 50 à 1000 h et qui ont eu des titres fonciers. Mais le mal, c'est que pour les *investisseurs* béninois, les *politiciens* béninois, quand ils achètent les terres, ils renvoient les paysans, ces terres sont thésaurisées, plus cultivées »<sup>1</sup>.

En revanche, les études soulignent l'origine béninoise des acquisitions de terre. Si lors de meetings d'information de Décembre 2011, le Trésorier Général affiche aux publics l'origine étrangère de l'« accaparement des terres »<sup>2</sup>, en revanche la collecte d'information durant ces mêmes rencontres établit l'origine béninoise des ventes massives de terres, comme en témoigne le tableau ci-dessous:

	Superficies (ha)	Mode d'obtention	Nationalité de l'acquéreur	Témoignage
<b>Zakpota</b>	1000 (non exploité à Togadji)	Achat	Etrangère	Ayihobe Allokome Sinfan Lékobinan
	100 (à Adikogon)			Albert
<b>Allada</b>	75 (non mise en valeur)	Achat	Béninoise	Agbodebakou Casmir
	37	Achat	Béninoise	
	25	Achat	Béninoise	
	Tous les environs du port sec sont vendus	Achat	Béninoise et étrangère	Gilbert Tchoukpa
	200	Achat	Béninoise et étrangère	CA Avakpa
	117	Achat	Béninoise	Dossouhou
<b>Toffo</b>	200	Achat	Béninoise	CA Toffo-centre
	150	Achat	Béninoise	Boco Christophe

<sup>1</sup> [http://www.wat.tv/video/agrobusiness-met-sous-pression-1o5f0\\_2h1z5\\_.html](http://www.wat.tv/video/agrobusiness-met-sous-pression-1o5f0_2h1z5_.html), Interview du Secrétaire Général, Simon Bodéa, Conférence des Nations unies sur le développement durable 2012, Rio+20 au Brésil. 12 Juin 2012.

<sup>2</sup>Rapport de la des « séances de sensibilisation », Mohammed Salifou, p 3 : « Dans la poursuite de l'ordre du jour, le TG attire l'attention de la population de Za-Kpota sur les conséquences de la vente de terres agricoles. Notamment il a prédit la famine, l'insécurité alimentaire aigue, l'introduction et consommation des OGM dans notre pays, ... il a même vu la disparition du nom de la commune qui appartiendra désormais en majorité aux étrangers et où les actuels propriétaires de Za-Kpota deviendront les esclaves de ces étrangers ».

Dans l'étude publiée en 2009 par SYNPA, qui révèle que 45.82% de l'ensemble des terres cultivables de la commune de Djidja ont été vendues depuis 2006, soit 45 000hectares, les sociétés commerciales et les multinationales étrangères représentent 21,7% des acquéreurs<sup>1</sup>. Parmi les acteurs nationaux, 76% sont fonctionnaires, 20% des professions libérales, 43,5% des groupes religieux et plus d'un acquéreur sur trois est une personnalité politique<sup>2</sup>.

Même si l'« accaparement des terres » est un cadre commun entre le CCFD et SYNPA, l'interprétation de l'origine du phénomène diffère. Pour le chargé de mission du CCFD, l'élite béninoise, composée de hauts fonctionnaires, d'entrepreneurs économiques, du clergé, sont les principaux responsables de l'« accaparement des terres ». Dans le reportage sur le cas de Djidja par le CCFD, le cadrage altermondialiste est expressément rejeté, par le souci de préciser qu'« *il ne s'agit pas d'achat massif opéré par des états ou sociétés étrangers, mais un grand nombre transactions sur des surfaces de 10 à 100 hectares et réalisées majoritairement par des agriculteurs individuels presque tous béninois* »<sup>3</sup>.

#### D) La (re)construction du foncier comme intérêt-le foncier représenté

1. « *Meetings de sensibilisation* » : mise en débat locale de l'« accaparement des terres agricoles » et construction d'une légitimité

Une tournée de sensibilisation sur les « ventes massives de terres agricoles », sur le contenu et les opportunités de la loi 2007-03 et sur les positions de l'Alliance sur le code foncier et domanial, a été organisée dans les communes de Za-Kpota, Djidja, Bopa, Allada et Toffo du 15 au 28 Décembre 2011. Ces dernières ont déjà fait l'expérience d'« accaparements de terres agricoles » identifiés par les études de SYNPA<sup>4</sup>. L'invitation par courrier des maires, des chefs d'arrondissements, des conseillers villageois, des chefs de collectivités, le relai par les médias locaux (Radio Tonassé, FM Ahémé, Royal FM), des crieurs publics et des groupes folkloriques arpentant les villes, et notamment la participation d'un chanteur renommé pleurant les ventes de terres à Djidja et l'absence d'igname pilé, contribuèrent à réunir environ 1000 participants. Chaque meeting, d'environ 3 heures, dans

---

<sup>1</sup> ANGSTHELM B. (CCFD, France), MAHINO N., LUKACS A.M. (Synergie Paysanne), 2010. « Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres », Février, p 15.

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Reportage sur Djidja, Philippe Rivelli <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/accaparement-des-terres/terres/un-tour-du-monde-pays/Benin-Djidja>, consulté le 17/08/2013

<sup>4</sup> Salifou Mohammed, SYNPA, 28/12/2011. « Rapport des meetings de sensibilisation contre l'accaparement des terres agricoles et pour l'appropriation des amendements du code foncier et domanial de l'alliance dans les communes de Zakpota, Djidja, Bopa, Allada, Toffo », p 1.

des maisons des jeunes ou des salles communales, se rythme ainsi : allocution des élus locaux, présentation de SYNPA, témoignages locaux sur les ventes de grandes superficies de terres agricoles, exposé de cas par les membres SYNPA dans d'autres régions (Djougou, Ouèssè, Tchaourou, Savalou) et dans le monde, présentation des conséquences de l'« accaparement des terres agricoles » et des OGM, recommandations, pédagogie de la loi 2007-03, du projet de code foncier et domanial, des amendements de l'Alliance sur le code.

Mohammed Salifou, Animateur principal <sup>1</sup> « Dans la poursuite de l'ordre du jour, le Trésorier Général attire l'attention de la population de Za-Kpota sur les conséquences de la vente de terres agricoles. Notamment il a prédit la famine, l'insécurité alimentaire aigue, l'introduction et consommation des OGM dans notre pays, il a même vu la disparition du nom de la commune qui appartiendra désormais en majorité aux étrangers et où les actuels propriétaires de Za-Kpota deviendront les esclaves de ces étrangers. Il a également déploré le très grand mépris qu'ont les paysans eux-mêmes sur le monde paysan : « Nous ne connaissons pas notre importance dans le développement de notre pays et nous pensons que nous sommes sans aucune valeur pour notre nation ». Ces propos alarmants ont suscité plusieurs questions sur les comportements à adopter face à cette situation, sur ce que SYNPA peut faire pour sauver la situation, les OGM, les grandes superficies de terres acquises et non mises en valeur par les acquéreurs etc. Alors le Secrétaire Général rappelle que la terre est l'outil premier et le principal pour l'agriculture. Et pour appuyer les propos du Trésorier général, il ajoute que c'est le manque d'amour pour le monde paysan qui amène les paysans à vendre leur terre. Le Secrétaire général a simplement demandé aux autorités locales et aux populations de respecter les textes en vigueur dans notre pays et l'exemple de la loi 2007-03 a été citée. Toutefois, la responsabilité des paysans est engagée dans la lutte contre les OGM a- t- il ajouté pour finir. [...]A la suite des témoignages d'acquisition à grandes échelle de terres agricoles à Allada et dans le Bénin, quelques conséquences des accaparements de terres agricoles ont été cités (paysans sans terre, insécurité alimentaire, nos enfants étrangers dans nos propres villages ; entrée en force des OGM et cultures bioénergétiques, séquestration des ressources naturelles ; deuxième esclavage du peuple africain). »

Ces meetings sont l'occasion pour les animateurs d'inviter les personnes à parler de ce qu'ils savent de « l'accaparement des terres » dans leurs communes, à produire des hypothèses et des diagnostics, pour comprendre et réifier le phénomène : *« A Bopa, outre les cas de conflits familiaux et inter collectivités, seul le cas d'un domaine dont la superficie n'est pas connue et situé sur le tronçon CEG Bopa et Possotomè a été cité. Ils ont également parlé des cadres de Bopa qui prennent de grandes superficies mais sans précision. [...] Ces témoignages ont permis de noter particulièrement que dans la commune d'Allada l'arrivée du port sec a joué un rôle de catalyseur dans l'évolution du phénomène. Et cela par l'intermédiaire de multiples jeunes démarcheurs qui poussent les gens à vendre des terres agricoles. »*<sup>2</sup> Lors de ces meetings ont été débattues les compétences du maire dans les transactions foncières : *« La majeure partie des participants étant des chefs de village et des*

---

<sup>1</sup> Ibid, p 3.

<sup>2</sup> Ibid, p 4-5.

*chefs arrondissement. Le fait que le Secrétaire Exécutif dit dans son développement que les délégués et les chefs de villages n'étaient pas compétents pour signer des conventions de vente de terre et que c'est au risque de l'acquéreur s'il n'arrive pas au niveau de commune pour avoir une signature du Maire, a suscité une tension. Tous les participants de façon unanime ont contesté le fait c'est le Maire seul qui doit signer les conventions de ventes après que les Comités d'arrondissement ou les Comités Villageois aient reconnu l'existence et la propriété du vendeur »<sup>1</sup>. Puis, ces meetings sont l'occasion de publier les résultats des études et de débat :*

« On leur disait dans telle commune il y a telles multinationales, « c'est ici qu'on a vendu ». Beaucoup savaient déjà, mais on a donné la force aux gens de s'exprimer. Nous expliquions que « nous ne sommes pas venus pour juger les gens », mais ça s'est transformé en tribunal. On faisait des scénettes avec des personnes qui avec leur malles d'argent essaient de s'approcher des chefs de village, pour retracer comment ça se fait. Des personnes ont commencé à se lever pour donner des témoignages poignants, car ils ont vu pire. Certains chefs d'arrondissement ont été dénoncés publiquement pour dire qu'il y a des choses qui se passent comme ça. On a failli amener à des conflits. Ça a permis de porter le message de veille. Dans les communes, la vente de terre est devenue un luxe, un moyen de s'enrichir. Le but était d'attirer l'attention « si nous vendons nos terres, nous allons devenir esclaves chez nous »<sup>2</sup>.

Dans ces meetings, les porte-parole de SYNPA travaillent à démontrer l'existence de l'« accaparement des terres » :

« Cette tournée confirme encore l'ampleur que prend le phénomène d'accaparement des terres dans notre pays : « des paysans prennent la parole pour rejeter les responsabilités sur les élus locaux » Les populations dans la globalité ont été surprises par les informations sur les ventes massives de terres dans notre pays. Elles n'avaient que quelques informations locales et les informations complémentaires que SYNPA a apporté sur les autres communes les mis dans un état de déception totale. Car pour eux il n'y a que quelques superficies qui sont vendues. Au cours des témoignages, un paysan a dit dans la commune de Djidja que : « il n'y a plus assez de superficies cultivables disponibles chez nous, nos enfants seront obligés d'aller vivre au Nord ». Il a été totalement attristé, comme tous les participants d'ailleurs, d'apprendre qu'au Nord du pays le même phénomène sévit également. Un autre paysan a dit à Allada : « un fonctionnaire venu de Porto-Novo a acquis 25 ha de terres cultivables qu'il a thésaurisé depuis des années ; mais Dieu merci il est décédé » ».

L'ouverture des meetings par des élus locaux ou des chefs d'arrondissement, le soutien affiché de certains élus locaux, notamment le maire de Djidja, contribuent à la légitimation du syndicat : « le premier adjoint du maire d'Allada a applaudi le dévouement de SYNPA qui pour lui mène un combat juste et patriotique, le 1<sup>er</sup> Adjoint au maire n'avait manqué d'énumérer quelques cas de demande de titre foncier sur de grandes superficies de terres

---

<sup>1</sup> Ibid, p 4-5.

<sup>2</sup> Ibid, p 6-7.

*agricoles illustrant ainsi l'existence effective du phénomène dans la commune d'Allada »<sup>1</sup>. Les maires de Djidja et de Za-Kpota ont pris des décrets interdisant la vente de terres au-delà de certaine superficie. Synergie Paysanne peut être perçue par les élus locaux comme une opportunité pour informer et sensibiliser les populations sur le phénomène. Mais les militants peuvent avoir aussi de la méfiance envers certains élus, facilitateurs des ventes massives ou eux-mêmes acquéreurs de grandes superficies. D'autres militants, parlent d'impuissance des élus locaux face à des pressions de niveau supérieur, qui les oblige à signer des conventions contre leur gré.*

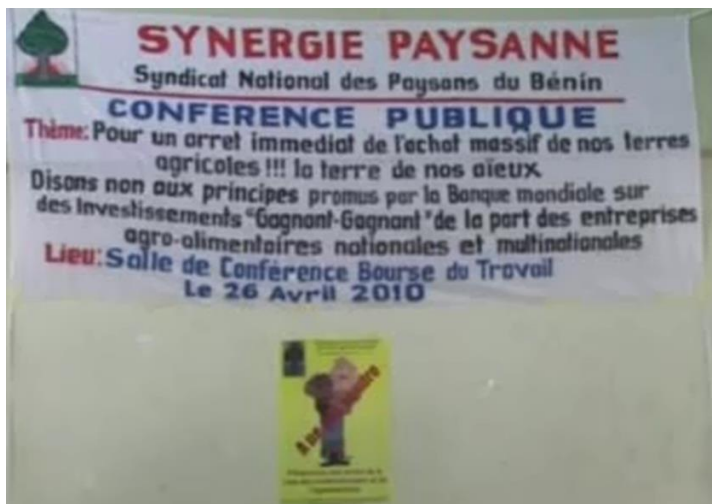
Dans la conférence publique du 26 avril 2010 diffusée sur l'Office de Radiotélévision du Bénin, SYNPA fait un « état du bradage régulier des terres au Bénin », de la « ruée sur les terres agricoles » datée depuis 2007, et souligne le silence des politiques. Le journaliste se réapproprie le cadrage altermondialiste du syndicat : *« par le canal du gouvernement, les investisseurs étrangers ont sollicité des terres pour une agriculture à grande échelle. SYNPA s'y oppose catégoriquement et lance une stratégie en quelques points : développer des programmes agro-écologiques participatifs respectueux de la vie et de l'espèce humaine, développer des programmes de formation au profit des producteurs pour que l'agriculture familiale produise en abondance des aliments sains pour tous et pour toutes. [...] Ils tirent la sonnette d'alarme pour mettre fin à cette razzia et à cette spéculation »*. Dans l'atelier de restitution des résultats de la recherche-action menée à Djidja, Ouéssé, Djougou, dans le cadre de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes (PNOPPA), financée par l'agence de coopération néerlandaise (SNV), diffusé par Canal 3, l'exemple de Djidja est encore une fois mis en avant par le Secrétaire Général Simon Bodéa : *« à Djidja, 45% des terres cultivables sont vendues à des personnes riches non paysannes. [...] pour certains, cela constitue une opportunité d'investissement pour notre économie, mais pour la synergie paysanne, c'est le dernier épisode de la perte totale de notre souveraineté sous toute les formes, car d'ici à là, ces puissances financières finiront par nous tenir par le ventre. Qui vous tient par le ventre, vous maîtrise ! »*. Le représentant de la PNOPPA Bernardin Toto souligne qu' *« on va se retrouver très facilement devant une situation où environ 200 à 1000 personnes vont détenir l'ensemble des terres cultivables du Bénin. C'est eux qui vont décider le prix auquel on va acheter le maïs, ce qu'on va manger, quand on va manger, et comment. C'est eux qui vont prendre toutes ces décisions-là »*. Dans ces deux prises de parole publique, le terme

---

<sup>1</sup> Ibid, p 6-7.



« accaparement » est soigneusement remplacé par ceux d' « achat massif » ou d' « acquisition massive ».



Photographies 1, 2, 3 :  
Reportage ORTB sur la  
Conférence publique du  
26/04/2010



Photographie 4 : Reportage de Canal 3 sur l'atelier de restitution des résultats des études financées par la SNV, 11/11/2010.

De droite à gauche : Jean Yaotcha (Représentant SNV), Bernardin Toto (Secrétaire permanent de la PNOPPA), Simon Bodéa (Secrétaire général de SYNPA)

Photographie 5 : public composé notamment des délégués communaux et départementaux de SYNPA, maire de Djidja, juriste, responsables des services domaniaux des communes, la volontaire internationale chargée de plaidoyer et de lobbying.



E) Le plaidoyer : un coût élevé de la critique face à de faibles ressources, créant un combat inégal et une forte division du travail

1. *Le coût élevé de l'information et de la maîtrise juridique du contre-cadrage renforce la forte division du travail au sein du syndicat*

Seuls le Secrétaire Exécutif, le Secrétaire Général, la volontaire internationale chargée de plaidoyer et lobbying qui n'est plus en poste, disposent d'une maîtrise juridique du code foncier effective, tandis que le syndicat rassemble plus de 1600 militants. Ainsi, le plaidoyer sur le code foncier marque une très forte division du travail militant. Le Secrétaire Exécutif est diplômé de droit, tandis que la plupart des paysans sont illettrés. Johanna Siméant démontre que la forme plaidoyer augmente le coût de la critique, « *en termes de ressources matérielles, de savoir-faire, d'expertise, de maîtrise de soi, de jeu avec les institutions au risque toujours présent d'être digéré par elles* », augmentant l'asymétrie entre les advocates en lutte, et les paysans « *ravalées au seul statut de témoins de leurs maux* »<sup>1</sup>. Si la SNV a pu contester certains résultats des études, cela démontre bien que le bailleur ne se représente pas encore les contradictions du format plaidoyer, à savoir ce paradoxe entre l'imposition d'un discours expert coûteux et la faiblesse des moyens et des compétences juridiques mis à disposition du syndicat. Dans un contexte de faible communication entre les militants et le siège, malgré le remboursement des frais internet par le syndicat, débattre sur les enjeux juridiques du code au sein de SYNPA est une tâche extrêmement difficile.

2. *La maîtrise du Français et de l'écrit divisent et hiérarchisent le travail militant*

La maîtrise du Français n'est pas indispensable au travail de ralliement d'un militant, mais elle est une « valeur ajoutée », lorsque le Français sert de langue d'intercompréhension entre des communes et des départements de langues différentes. En effet, pour réaliser des émissions de radio et étendre le message de SYNPA dans un nombre important de communes, la maîtrise du français est valorisée, comme en témoigne Dramane, délégué départemental du Borgou, « *Si dans les autres communes, on ne comprend pas les langues, on peut faire*

---

<sup>1</sup> Siméant J., Advocacy : un mot, et un peu plus qu'un mot. Sur la diffusion internationale d'un impératif de conformation de la société civile.

*l'émission en français pour porter le plus loin possible*<sup>1</sup> ». La gestion de la diversité linguistique des militants se réalise à travers des formations bilingues, l'appui de militants locaux lettrés traducteurs, comme en témoigne l'animateur Sud, Mohammed Salifou, pratiquant plus de trois langues locales :

« La majorité des formations sont bilingues, souvent en Fong. A Adja-Ouèrè les formations sont dispensées en Nago et en Fong. Si les tdr et les communications des formations sont en Français, c'est très rare qu'on fasse les formations seulement en Français. Sur le terrain, s'il y a des passages de la formation qui ne sont pas compris, on reprend en langue locale. A Tchaourou, je ne comprends pas le Batonou. Je me suis fait aider par le délégué départemental Dramane qui parle Peul et Batonou. Tout le monde comprenait le Batonou, mais les Peuls comprennent le Français, mais pas le Batonou. Donc nous avons fait la formation en Français et en Batonou. Moi j'allais en Français et Dramane allait en Batonou. Si c'est dans le Sud, je vais en Français, et j'accompagne en Fong. Si je vais dans la Donga, je peux aller en Youm, en Yoruba, et en Fong. Dans le Nord ils parlent plus le Français ».

En début d'Assemblée Générale départementale, on demande à l'Assemblée de choisir la langue de débat, choisie à la majorité, comme en témoigne celle de Comé.

La maîtrise inégale du Français parmi les militants crée surtout une sélectivité forte aux postes d'élus : langue totalement étrangère pour des militants analphabètes, comprise de manière morcelée, ou entendue sans la capacité de s'exprimer. Selon la Secrétaire administrative, Cécile Zocli, « Il y a plus d'analphabète que de lettrés à SYNPA »<sup>2</sup>. Elle est la langue du travail de représentation lors de l'Assemblée Générale Nationale Elective, composée uniquement d'élus communaux et départementaux, dans laquelle ces derniers traduisent publiquement les préoccupations locales devant leurs pairs. Lors de l'Assemblée électorale départementale de l'Atlantique du 28 mars 2013, un superviseur précise expressément que la maîtrise du Français et de l'écrit est une condition nécessaire pour être éligible aux responsabilités départementales. De même, lors de l'assemblée électorale départementale du Mono, le délégué départemental demande publiquement : « *Nous allons procéder aux élections des délégués départementaux et communaux. Nous avons besoin de personnes intellectuelles, qui sachent lire et écrire en Français, qui sachent parler en public* »<sup>3</sup>. Elle est surtout la langue quotidienne de discussion et de travail entre le Secrétaire général, les Secrétares adjoints et les membres du bureau exécutif, des réunions du conseil d'administration, du bureau national, des Commissions thématiques, qui exigent une maîtrise de l'écrit, pour lire ses emails, s'informer, rédiger des compte-rendu de réunion, ou élaborer

---

<sup>1</sup> Observation de l'Atelier de recyclage des porte-paroles médiatiques pour les émissions radios contre le bradage des terres agricoles, Bohicon, 24/04.

<sup>2</sup> Entretien Cécile Zocli, Abomey-Calavi, 06/05.

<sup>3</sup> Assemblée Générale Comé, Mono, renouvellement des mandats, Maison des jeunes, 30/03

les termes de références des activités. De surcroît, les échanges quotidiens entre le bureau exécutif et le conseil d'administration se réalisent à partir des « termes de références », véritable langue de travail et support à partir duquel on amende, on débat, on corrige. Ils demandent une mise en forme et un raisonnement rigoureux, en termes d'argumentation. Mais tous les élus ne sont pas égaux devant cette maîtrise de l'écrit, en témoigne la difficulté de produire un rapport ou un projet par les membres des Commissions ou des collèges des femmes, ou d'ouvrir sa boîte e-mail<sup>1</sup>. Lors du dernier conseil national, des instructions ont été données pour s'assurer que les délégués communaux, en charge de l'exécutif, sachent lire et écrire, surtout pour mener une action de plaidoyer local et s'adresser aux autorités ; en revanche, on « tolère » des membres analphabètes dans le reste du bureau communal<sup>2</sup>

Le français sélectionne aussi au niveau local. L'animateur Mohammed Salifou souligne que *« s'exprimer en français pour les leaders communaux est un critère, car il y a des termes spécifiques en français dans les formations qu'ils doivent maîtriser. Lors de l'Atelier d'échange sur le PSRSA, la formation faite par le cadre du Ministère de l'Agriculture et des organisations de la société civile vont être dispensées en français, donc il faut que les militants puissent comprendre et nous défendre après, qu'ils bénéficient de la formation »*.

### 3. Le coût élevé d'accès aux médias



#### Photographie 1 :

Emission « Débats actuels » sur Golf Tv, 07/01/2013, avant le vote du code en plénière qui a lieu le 11 et 14 janvier 2013.

De gauche à droite : Simon Bodea (Secrétaire général SYNPA), Chabel Ayou (Journaliste), Pedro Ernest (Secrétaire de la Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin).

Le coût élevé d'accès aux médias et la marchandisation des relations entre les journalistes et le bureau exécutif, freinent les occasions de mise en débat public du code. Entre décembre 2012 et janvier 2013, les frais de couverture médiatique de l'Alliance représentent 70% (1097 euros) de l'ensemble des dépenses. Ces dernières sont composées

<sup>1</sup> Observation de la Commission Thématique Commercialisation agricole, 15/03, siège SYNPA, 10h-14h et 15h-16h.

<sup>2</sup> Entretien avec Cécile Zocli, Secrétaire administrative, Abomey-Calavi, 05/06.

d'un débat télévisé sur Golf TV le 7 Janvier 2013 (762 euros), des per diem du présentateur (30 euros), et de la publication de lettres ouvertes aux députés dans quatre journaux (304 euros)<sup>1</sup>. Le recours aux émissions télévisées, mûrement réfléchi, est destiné aux moments les plus opportuns. Ainsi, l'organisation du débat sur Golf tv le 7 janvier 2013, est la dernière carte à jouer, pour influencer les députés, en les responsabilisant devant l'opinion publique, avant le vote en plénière le 11 janvier 2013. La couverture médiatique de l'assemblée générale nationale de 2013, fut réduite à l'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin, de portée nationale, pour des choix budgétaires. Selon la Secrétaire administrative, Cécile Zocli, la hausse du coût d'accès aux média, est lié à un alignement des règles du journalisme public, sur celles du journalisme privé, telles que la hausse des prix des per-diem ou la nouvelle obligation de prépayer la prestation au siège du média. Elle ajoute, que si le bureau exécutif ne se conforme pas à ces nouvelles règles, c'est prendre le risque de payer des articles défavorables ou non publiés <sup>2</sup>:

« Quand ils viennent, on doit payer. Parfois, ils ne rédigent pas l'article. Pour la télévision privée, on doit d'abord aller payer la prestation avant l'évènement, comme à Golf tv ou à Canal 3. Le prix d'un reportage coûte environ 320 000 FCFA (4 87 euros). Maintenant, c'est nouveau, il faut leur donner des per diem, soit 10 000 FCFA par personne, sinon ils ne vont pas bien rédiger l'article. Avant on ne prépayait par l'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin (ORTB), on faisait seulement une demande par lettre. Désormais, il faut venir payer avant l'ORTB, soit 150 000 FCFA pour un reportage (228 euros). Sinon, ils ne seront pas là. Quand ils viennent, il faut aussi payer les per diem. Mais nous arrivons à obtenir une réduction de 30%, car nous disons que nous sommes une organisation paysanne. Le *Matinal* ne vient plus, car ils considèrent que le per diem de 20 000 FCFA, est trop faible ».

Ce journalisme « marchandisé », où l'article et le reportage se consomment comme une simple prestation, se manifeste sous plusieurs formes. Lorsque les journalistes du journal *La Nation* et de l'ORTB, ont été sollicités pour la couverture médiatique de l'Atelier d'évaluation sur le Plan Stratégique du Secteur Agricole le 21 mai 2013, ils sont venus « prendre leur per diem », le résumé du discours officiel préparé à l'avance par le bureau exécutif, et sont repartis aussitôt<sup>3</sup>. Les échanges avec les militants ont été limités aux salutations. Le syndicat et les média ne sont pas dans des relations stabilisées, au point où les journalistes communiqueraient aux militants des informations susceptibles de les intéresser dans leur plaidoyer, telles que des intentions gouvernementales ou parlementaires, et où ces derniers seraient leurs « sources » d'information dans des domaines spécialisés.

Mais ce « journalisme de consommation » ne laisse pas le bureau exécutif sans marge de manœuvre. D'abord, lors des événements syndicaux, les apparitions éclair des journalistes,

---

<sup>1</sup> SYNPA, *Rapport financier des dernières activités de l'Alliance*, Décembre 2012-Janvier 2013.

<sup>2</sup> Entretien Cécile Zocli, Secrétaire Administrative, Abomey-Calavi, 05/06.

<sup>3</sup> Observation de l'Atelier sur l'évaluation du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, Bourse du travail, 21/05/2013.

soumis à d'autres contraintes économiques, offrent à SYNPA une meilleure maîtrise de son image médiatique. En effet, on sait par avance que les médias viendront un court instant, souvent prévisible au début de l'évènement. Sans dépourvu, on se prépare à cette brève apparition médiatique et à sa mise en scène. Par exemple, lors de l'atelier d'évaluation du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, la distribution en version papier du discours officiel, notamment aux journalistes retardataires, permet un certain contrôle du contenu du futur article<sup>1</sup>. Le bureau exécutif peut sélectionner le moment de l'atelier que les journalistes retiendront. En effet, l'arrivée des journalistes était attendue pour le prononcé du discours officiel, pour marquer une prise de position politique sur le Plan Stratégique de Relance Agricole. Elle donne à l'atelier d'évaluation une allure de conférence de presse, qui rappelle la forme syndicale de SYNPA. Le bureau exécutif sélectionne les médias invités selon leur degré de couverture et l'expérience d'articles favorables (ORTB, La Nation, la Nouvelle tribune). Enfin, l'observation d'une conférence de presse, dans laquelle les journalistes interrogent les militants, permettrait d'analyser une autre configuration des relations entre le syndicat et les médias.

---

<sup>1</sup> Observation de l'Atelier sur l'évaluation du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, Bourse du travail, 21/05/2013.

### Partie III : LE PLAIDOYER DE L'ALLIANCE SUR LE CODE DOMANIAL ET FONCIER

C'est par un vote de 69 voix pour, 0 contre et 0 abstention, que les députés ont approuvé le 14 Janvier 2013 la proposition de loi portant code foncier domanial au Bénin. La forme de « proposition de loi » aurait été choisie au détriment du projet de loi, en raison de la rapidité de sa procédure et le contournement des conflits entre Ministères de l'Agriculture, de l'Urbanisme, de l'Economie et des Finances, de la Décentralisation qu'elle permet<sup>1</sup>. Entre 2010 et 2011, SYNPA s'empare progressivement du code. Puis après un travail de ralliement, le plaidoyer s'organise de manière collective au sein de l'Alliance, composée d'une dizaine d'associations. Sans structure formelle, cette coalition est officialisée à la fin de l'année 2011. Peggy Tohinlo, membre du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA), organisation membre de l'Alliance, souligne que : « *Le bilan n'est pas satisfaisant mais il n'est pas négatif. Je me dis que si on n'avait pas fait tout ce travail, la première version du code aurait été votée en l'état, donc quelque chose a été gagné. Si l'Alliance était née plus tôt, on aurait pu plus gagner, tout n'est pas perdu* »<sup>2</sup>. Pendant le plaidoyer, la coalition s'est progressivement polarisée sur deux articles, perçus comme les plus sérieuses remises en cause de la souveraineté alimentaire. Les militants s'accordent principalement sur un point de satisfaction, l'article 367, et un point de défaite, l'article 361.

Pour l'Alliance, l'article 367 du code voté, relatif à l'obligation de mise en valeur des terres mises en repos, au bout de *cinq ans*, est un outil efficace de lutte contre la thésaurisation et la spéculation des terres. Cette obligation au terme de *cinq ans* fut instaurée par la loi 2007-03 portant sur le régime foncier rural. Or, l'avant-projet de code préparé par le cabinet Stewart Global Resolutions du 26 mars 2010, l'article 396 du projet de code du Ministère de l'Environnement du 25 novembre 2011, et l'article 366 de la proposition de loi après les travaux en Commission de novembre 2012, la remettent en cause, en instaurant une durée limitée à *dix années*. Mais l'Alliance est satisfaite, car l'obligation de mise en valeur des terres en repos, est diminuée à *cinq ans*, à l'issue des débats en plénière du 11 et 14 janvier 2013.

En revanche, l'article 361, qui autorise l'achat de terres rurales entre 500 et 1000 hectares, après approbation par décret en Conseil des ministres, est perçu comme un

---

<sup>1</sup> M. Emmanuel, chef du service retranscription de l'Assemblée Nationale, 25/05

<sup>2</sup> Peggy Tohinlo, membre du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi, locaux de SYNPA,

encouragement à l' « accaparement des terres » et une politisation de l'accès au foncier rural. En effet, aucune approbation du conseil communal ou de l'Agence nationale du domaine et du foncier, n'est requise pour l'achat de terres entre 500 et 1000 hectares. L'Alliance proposait une limitation de 50 hectares par individu et 100 hectares pour les personnes morales :

« Nul ne peut acquérir sur toute l'étendue du territoire national, ni séparément, ni cumulativement, plus de cinquante (50) hectares de terres rurales qu'il soit béninois ou de nationalité étrangère. Les personnes morales béninoises ou étrangères, les associations ainsi que les groupements d'agriculteurs ne peuvent, en aucun cas, acquérir ni cumulativement, ni séparément et ce sur toute l'étendue du territoire national, plus de cent (100) hectares de terres rurales. Nul ne peut immatriculer une terre rurale en son nom »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Alliance, Les propositions d'amélioration du code foncier et domanial, 22/02/2012, Annexe 2, p 23-24.

**Tableau 5 L'évolution de la durée d'obligation de mise en valeur des terres rurales, dans le cas de leur mise en repos.**

Loi 2007-03 portant sur le régime foncier rural	Avant-projet du code, préparé par le cabinet Stewart Global Solutions 26 mars 2010.	Projet de code du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme du 25 novembre 2011.	Proposition de loi de la Commission parlementaire, Novembre 2012 (après les travaux en Commission) <sup>1</sup>	Code voté le 14 janvier 2013 (après le débat en plénière)
<p><b>Article 73.</b> Les propriétaires de terres rurales autres que l'Etat et les collectivités territoriales, ont l'obligation de les mettre en valeur, sauf le cas où la qualité du sol nécessite un repos momentané, dont la durée ne peut être supérieure à <b>cinq (05) ans.</b></p>	<p><b>Article 401.</b> Les propriétaires de terres rurales autres que l'Etat et les collectivités territoriales ont l'obligation de les mettre en valeur, sauf le cas où la qualité du sol nécessite un repos momentané dont la durée ne peut être supérieur à <b>dix (10) ans.</b></p>	<p><b>Article 396.</b> Sans changement.</p>	<p><b>Article 366.</b> Les propriétaires de terres rurales autres que l'Etat et les collectivités territoriales ont l'obligation de les mettre en valeur, sauf le cas où la qualité du sol nécessite un repos momentané dont la durée ne peut être supérieure à <b>dix (10) ans.</b></p> <p>En tout état de cause, les terres rurales acquises en pleine propriété ou détenues dans les formes admises par la coutume dont la mise en repos momentané dépasse quatre (04) ans, doivent, à partir de la cinquième année de la mise en repos momentané, faire objet par le propriétaire ou l'usager, d'une introduction de plantes fertilisantes afin de régénérer la qualité desdites terres sous peine d'amende dont le montant est fixé par le conseil communal concerné.</p>	<p><b>Article 367.</b> Les propriétaires de terres rurales autres que l'Etat et les collectivités territoriales ont l'obligation de les mettre en valeur, sauf le cas où la qualité du sol nécessite un repos momentané dont la durée ne peut être supérieure à <b>cinq (05) ans.</b></p> <p>En tout état de cause, les terres rurales acquises en pleine propriété ou détenues dans les formes admises par la coutume dont la mise en repos momentané dépasse deux (02) ans, doivent, à partir de la cinquième année de la mise en repos momentané, faire l'objet par le propriétaire ou l'usager, d'une introduction de plantes fertilisantes ou de tout autre moyen de fertilisation afin de régénérer la qualité desdites terres sous peine d'amende dont le montant est fixé par le conseil communal concerné ».</p>

<sup>1</sup> Annexe au rapport de la Commission sur la proposition de loi portant code foncier et domanial en République du Bénin, novembre 2012, p 213 et 232.



**Tableau 6 Des possibilités illimitées d'achat de terre à son encadrement.**

Avant-projet de Livre Blanc, « Projet accès au foncier », cabinet Stewart Global Resolutions, 18 mai 2009	Projet de code du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme du 25 novembre 2011.	Proposition de loi Novembre 2012 après les travaux en Commission <sup>1</sup>	Code voté le 14 janvier 2013
<p><b>Pas de limitation à l'achat des superficies de terres.</b></p> <p>« L'accès des citoyens et des étrangers à la terre devra être mieux contrôlé. Ainsi, <b>un citoyen ne peut acquérir une terre de superficie supérieure à 100 hectares à titre individuel dans la même localité.</b> L'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est supérieure à deux (02) hectares doit être faite à des fins de mise en valeur (agricole, halieutique, pastorale, conservation, industriel, aires de jeux, etc.) »<sup>2</sup>.</p>	<p><b>Article 390.</b> L'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est comprise entre deux (02) et vingt (20) hectares est conditionnée par l'approbation préalable du conseil communal d'un projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement conformément aux dispositions des articles 387 et suivants du présent code ou d'une manière générale liée à un projet d'intérêt général.</p> <p>De vingt (20) à cent (100) hectares, le projet de mise en valeur est approuvé par l'Agence nationale du domaine et du foncier après avis du conseil communal.</p> <p>L'acquisition de terre d'une superficie comprise entre cent (100) et cinq cent (500) hectares, est subordonnée à l'approbation préalable du projet de mise en valeur par le Ministre en charge du foncier, après avis de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier <b>sur présentation du dossier par le conseil communal.</b></p> <p>Au-delà de cinq cent (500) hectares, le projet de mise en valeur est approuvé par décret pris en Conseil des Ministres.</p> <p>Dans tous les cas, selon le type, la nature et l'importance du projet, l'avis des Ministres concernés est requis sans préjudice de l'étude d'impact environnemental.</p> <p>Toute acquisition de terre devra faire l'objet d'une approbation préalable du conseil communal du lieu de situation de l'immeuble après avis motivé de la Commission de Gestion Foncière.</p> <p>En tout état de cause, aucune acquisition de terre ne peut excéder une superficie de mille <b>(1.000) hectares.</b></p> <p>Tout projet de mise en valeur doit assurer une agriculture durable, respecter l'équilibre écologique, la préservation de l'environnement et contribuer à garantir la sécurité alimentaire dans l'intérêt des générations présentes et futures.</p>	<p><b>Article 360.</b> Sans changement.</p>	<p><b>Article 361 :</b> L'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est comprise entre deux (02) et vingt (20) hectares est conditionnée par l'approbation préalable du conseil communal <b>ou municipal</b>, d'un projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, <b>forestières</b>, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement conformément aux dispositions des articles 368 et suivants du présent code ou d'une manière générale liée à un projet d'intérêt général.</p> <p>Au-delà de vingt (20) et jusqu'à cent (100) hectares, le projet de mise en valeur défini à l'alinéa précédent est approuvé par l'Agence nationale du domaine et du foncier après avis du conseil communal <b>ou municipal.</b></p> <p>Pour une superficie supérieure à cent (100) et inférieure ou égale à cinq cents (500) hectares, la demande d'acquisition de terre n'est recevable que dans les conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le projet est <b>approuvé</b> par le conseil communal ou municipal ;</li> <li>- le projet a reçu l'avis favorable de l'Agence nationale du domaine et du foncier ;</li> <li>- le projet a reçu l'approbation du ministre en charge du foncier.</li> </ul> <p>Au-delà de cinq cents (500) hectares, le projet de mise en valeur est approuvé par décret pris en Conseil des ministres.</p> <p>Dans tous les cas, selon le type, la nature et l'importance du projet, l'avis des ministres concernés est requis sans préjudice de l'étude d'impact environnemental.</p> <p>Toute acquisition de terre devra faire l'objet d'une approbation préalable du conseil communal ou municipal du lieu de situation de l'immeuble après avis motivé de la Commission de Gestion Foncière.</p> <p>En tout état de cause, aucune acquisition de terre ne peut excéder une superficie de mille <b>(1 000) hectares.</b></p> <p>Tout projet de mise en valeur doit assurer une agriculture durable, respecter l'équilibre écologique, la préservation de l'environnement et contribuer à garantir la sécurité alimentaire dans l'intérêt des générations présentes et futures.</p>

<sup>1</sup> Annexe au rapport de la Commission sur la proposition de loi portant code foncier et domanial en République du Bénin, novembre 2012, p 213 et 232.

<sup>2</sup> MCA-Bénin, avant-projet de Livre Blanc, « Projet accès au foncier », Etude sur la politique et l'administration foncières, cabinet Stewart Global Resolutions, p 78.

**Tableau 7 Chronologie du plaidoyer de l'Alliance sur le code (non exhaustif)**

Chronologie code	Evènements marquants espaces du MCA, du Ministère de l'Agriculture, de l'Urbanisme et du Parlement	Rencontres avec le MCA, Ministères, le Parlement auxquelles SYNPA ou l'Alliance participe, sur invitation officielle/ ou en s'imposant.	Activités initiées par SYNPA et l'Alliance (médiatiques, publiques, réunions informelles)
Draft code foncier et domanial 01.12.2009	Atelier pour réagir à la première version (géomètres, notaires, avocats, Ministère de l'Agriculture, Environnement, Finance, maires, organisations paysannes). La participation de SYNPA n'a pas été renseignée.		Enquêtes sur l'accaparement des terres Djidja, Ouéssè Lancement de la campagne de plaidoyer contre l'achat massif des terres agricoles, soutenu par Helvetas et la SNV, dans le cadre de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes.
<b>2010</b>			
26.03 Avant-projet du code, préparé par le cabinet Stewart Global Solutions, présenté au cours d'un séminaire national			Ateliers pour analyser et comprendre la Loi 2007-03, le processus des Plans Foncier Ruraux et l'avant-projet du code.
11.10			Atelier avec 10 organisations de la société civile : partage des résultats des enquêtes et élaboration d'un plan de plaidoyer contre l'accaparement des terres, Calavi.
22.10	Réunion du MCA sur l'aménagement Abomey (SG). <i>Informé via le MAEP, le SE appelle le directeur du Projet Accès au Foncier du MCA, pour réserver une place.</i>	Réunion le 22/10 entre le conseiller juridique à la réforme foncière du MUHRFLEC et SYNPA (SE, CP, SGA1), <i>Après une demande d'audience fin septembre.</i>	De cette rencontre, le conseiller MUHRFLEC demande à SYNPA de produire une analyse critique de l'avant-projet de code
<b>2011</b>			
27.01 24.02 13.03	<i>PRESIDENTIELLES (Réélection Yayi Boni)</i>		Communiqué de presse pour une agriculture durable Appel aux futurs députés pour une agriculture durable
Avril 30.04	<i>LEGISLATIVES</i>		27,28.04 Atelier National sur la souveraineté alimentaire, Bohicon, qui donne naissance à un mémorandum des OSC du Bénin pour la protection du foncier agricole.
Juin : Proposition de loi portant code transmis à l'Assemblée nationale.			
13.09		Séance de travail avec le député Honfo Charlemagne, sur projet de code (SE, SGA1)	
14.10  24.10  25.10 Projet de code du Ministère de l'Environnement.			Séance de concertation sur le Projet de Code (SG, SE, CP, SGA1, Animateur TG), Siège SYNPA Pétition, face à la non prise en compte des observations de l'Alliance dans la proposition de loi de Juin. 26.10 Réunion OSC de préparation d'une conférence de presse SYNPA remporte le 2 <sup>ème</sup> prix des meilleures organisations de la société

			civile. <b>Emerge l'idée d'une Alliance.</b>
10.11 17.11			<b>FORMATION DE L'ALLIANCE</b> Conférence de presse sur le Projet de Code, Bourse du travail Séance de synthèse de la conférence SG, SE, CP, SGA1, Animateur TG)
23.12		Invitation par SYNPA du Directeur du « Projet Accès au Foncier » du MCA dans ses locaux à Calavi. Réunion informelle dans les locaux de SYNPA avec le responsable du volet « Politique foncière » du MCA (SE, CP). <i>Ce dernier voulait « sonder » SYNPA sur le remembrement.</i>	Meeting d'information sur l'accaparement et le code, aux militants SYNPA Djidja, Toffo, Bopa, Allada Séance de travail de l'Alliance (SG, SE, SGA1, TG, SGA2, CP), siège SYNPA
<b>2012</b>			
16.01 25.01			Séance de travail de l'Alliance, Siège SYNPA Meeting d'information sur l'accaparement et le code, Adja-Ouère (Animateur, TG)
	07,10.02 Atelier régional sur l'accaparement des terres en Afrique de l'Ouest, Ouidah (Djegba Hôtel)	22.02 Première audience avec le Président de l'Assemblée Nationale, Porto-Novo, qui émet l'idée d'un séminaire parlementaire pour informer les députés de l'accaparement des terres (SG, SE)	06.02 Emission télévisée sur Golf tv (SG, P. Sagbo JINUKUN) 10.02 Séance de restitution des activités de l'Alliance (SG, TG, animateur), siège SYNPA.
Mars			08.03 Séance de travail de l'Alliance pour la préparation de la Communication à présenter aux Députés (SG, SE), siège JINUKUN).
Juin			09.06 Séance de restitution de la lecture de la dernière version du code foncier et domanial (SG, SGA1, TG, SE, 3 Animateurs) 23.06 Deuxième séance de restitution
Septembre	Le député Boniface Yehouetome et 16 autres députés, déposeraient la proposition de loi (à vérifier).	04.09 Séance de travail avec le député Edmond ZINSOU, sur la préparation de l'atelier de Possotomé.  25,26.09 Atelier d'échanges et de réflexion de Possotomé avec les députés. <i>Face à l'absence d'organisation du séminaire parlementaire « promis » par le Président de l'Assemblée, l'Alliance</i>	12.09 Dépôt d'invitations au parlement et échange avec le directeur de la Cellule d'Appui aux Politiques de l'Assemblée Nationale, le Directeur du Service législatif (Alliance) 14.09 Rencontre avec le juriste HOUNKANRIN 19.09 Derniers réglages du séminaire parlementaire sur code (SE), siège SYNPA SE Envoi par email de fiches, cd à tous les députés.

		décide de l'initier elle-même (SG, SE, SA, animateur Sud)	
		Audience à la Cellule d'Appui aux Politiques de l'Assemblée Nationale (CAPAN) pour obtenir 5 invitations officielles au séminaire parlementaire de Bohicon, organisée par la CAPAN. Résultat : 1 place prise en charge, 2 non prises en charge.	
Octobre	15-17.10 Séminaire Parlementaire de Bohicon organisé par la CAPAN (SG, P. Tohinlo Réseau Africain pour la Promotion du Droit à l'Alimentation <i>RAPDA</i> , E. Pedro Plateforme des Acteurs de la Société Civile du Bénin <i>PASCIB</i> ).  19, 22, 23, 30.10 et 9.11 Travaux en Commission parlementaire pour examen et amendement de la proposition de loi (SG, P. Tohinlo <i>RAPDA</i> , E. Pedro <i>PASCIB</i> )	Au sortir des travaux en Commission, l'Alliance est satisfaite du consensus construit fixant à 300 hectares, la superficie maximale de terre à acquérir (au lieu de 1000), et à 5 ans l'obligation de mise en valeur de la terre en cas de mise en repos (au lieu de 10 ans). Sont concernés les articles 360 et 366.	
Novembre Publication de la Proposition de loi de la Commission parlementaire	Selon SYNPA, le Président de la République aurait rencontré le MCA, le parti au pouvoir, les Ministères clés pour dire « je veux que les propositions du MCA reviennent ». Le MCA aurait indiqué que le point sensible était l'article 360 sur la superficie maximale de 1000 ha. Le rapport n'a pas circulé. <i>En Décembre, le Ministère de l'Agriculture alerte l'Alliance du problème, SYNPA prend connaissance du rapport de la Commission parlementaire.</i>	L'Alliance ne retrouve pas le consensus établi pendant les travaux en Commission sur l'article 360 et 366. Accélération de la mobilisation.	
21/12		Séance de travail avec deux députés sur le code, Cotonou (centre artisanal)	
			Emission sur la radio nationale (S. Bodéa, P. Tohinlo <i>RAPDA</i> )
<b>2013</b>			
04.01 06.01 07.01  08.01 11 et 14.01  24.01	Etude en plénière de la proposition de loi.		Lettre de l'Alliance au Président de l'Assemblée Nationale Débat télévisé organisé sur Golf TV, <i>Débats actuels</i> (S. Bodéa, E. Pedro <i>PASCIB</i> ) Séance de préparation des actions de lobbying sur la dernière version du code (SE, SGA1, TG), Siège SYNPA Envoi d'une lettre de l'Alliance aux députés <i>Projet de publier des bandes passantes sur des chaînes télévisées.</i> <i>Projet de réaliser une marche à Porto-Novo.</i>  Séance bilan du plaidoyer sur le code foncier, Siège SYNPA, SG-SE
15.03  17.04 22.04 Juin	Avis de conformité de la Cour Constitutionnelle   Mise en conformité avec la constitution par le Parlement Le texte est en attente de promulgation.		SYNPA en prend connaissance au mois d'Avril.  Réunion de l'Alliance pour la reprise des activités, siège SYNPA

Légende : Les différentes versions du code ne sont pas publiées immédiatement, et donc leur connaissance et leur appropriation par les acteurs est beaucoup plus longue, que ne le laisse croire le tableau.

-Le remplissage grisé représente les réunions auxquelles SYNPA ou l'Alliance se sont imposés sans invitation officielle préalable. L'italique indique les conditions par lesquelles ils ont été informés de la réunion.

-Le remplissage bleu représente les rencontres provoquées et initiées par SYNPA avec le MCA, les Ministères ou le Parlement.

-L'écriture verte correspond aux projets d'action de plaidoyer préparés, mais non réalisés.

-Entre parenthèse sont indiqués les membres de SYNPA ou de l'Alliance, participant à la rencontre, avec les abréviations suivantes : SE (Secrétaire exécutif de SYNPA), SG (Secrétaire général), SGA1 (premier Secrétaire adjoint), CP (volontaire internationale chargée de plaidoyer), TG (Trésorier général).

## **Chapitre 1 : Le positionnement de SYNPA par rapport au réseau de la réforme**

SYNPA assume une position isolée au sein de la « société civile », qui pour une partie soutient le processus du MCA-Bénin. En effet, dans une évaluation par « la société civile » du MCA-Bénin, réalisée par Social Watch en 2009 « *Perception de la société civile sur la mise en œuvre du programme du Bénin pour le Millenium Challenge Account* », SYNPA est l'une des seules organisations contestant les bases de cette réforme foncière : « *La menace est que le MCA-Bénin n'ait pas attaqué la lutte contre la pauvreté du bon côté et pourrait contribuer à accroître la dépendance du pays en général et des plus pauvres que sont les agriculteurs. [...] Une organisation comme Synergie Paysanne, dénonce déjà des spéculations foncières qui sont faites actuellement par certains intermédiaires qui sont en relation avec des firmes agro-alimentaires internationales pour leur fournir des informations sur les terres sécurisées au Bénin. Il y a le risque que les terres soient vendues à des étrangers qui vont désormais se prévaloir des certificats fonciers qu'ils auront achetés aux populations pour développer de grandes exploitations agricoles. Une situation qui aggravera l'exode rural et la précarité des populations* »<sup>1</sup>. L'étude n'émet que des critiques à la marge et ne remet pas en cause les fondements de la réforme, basés sur la généralisation des titres fonciers. Pour SYNPA, Social Watch fait partie de la « société civile » qui « caresse » le MCA.

---

<sup>1</sup> Social Watch, 2009. *Perception de la société civile sur la mise en œuvre du programme du Bénin pour le Millenium Challenge Account*, août, p 57-58.

De surcroît, l'isolement du réseau de la sécurisation foncière, dans lequel SYNPA s'inscrit, se manifeste aussi au sein de la « société civile » à travers un réseau de l'immatriculation largement partagé et organisé au sein des corporations juridiques. En effet, pour les mobilisations de l'ordre des avocats, des chambres nationales des notaires, des huissiers de justice, des architectes ou des urbanistes du Bénin, le code ne garantit pas les conditions suffisantes de la généralisation du titre unique, le certificat de propriété foncière<sup>1</sup>. Ils soutiennent que certains articles maintiennent le dualisme foncier et entretiennent une confusion sur les droits de propriété, qu'ils contestent : *« l'article 4 qui revient totalement sur le principe de l'appartenance à l'Etat de la propriété des terres au Bénin. [...] Les droits réels immobiliers revendiqués selon la tenure coutumière sont maintenus quoique désormais affectés d'une simple présomption de propriété. Cette présomption laisse subsister la question de la preuve du droit de propriété et la distinction du droit de propriété avec les droits d'usage et/ou d'exploitation qui n'en sont que de simples démembrements. Cette présomption de propriété, autant que le certificat d'appartenance ne sont pas de nature à faciliter les transactions foncières ni à constituer une sûreté acceptable ou suffisante pour les dites transactions. Il n'est par ailleurs fixé aucun délai d'extinction de ces droits réels présumptifs existants alors paradoxalement que la loi votée introduit la notion de prescription acquisitive, sans la réserver exclusivement à l'Etat ce qui devrait s'entendre dans le contexte social, administratif, judiciaire et légal du Bénin. En effet, nul ne peut être propriétaire de tout ou partie du territoire béninoise s'il ne détient un titre délivré par l'Etat du Bénin. Certes la loi votée unifie le contentieux foncier mais en maintenant la liberté de la preuve des droits présumptifs existants, elle échoue à unifier le régime de la preuve et le contentieux de l'administration de la preuve devant le juge civil moderne »*. Ces corporations, qui défendent ardemment le certificat de propriété foncière et un approfondissement de l'immatriculation, portent un cadre conceptuel largement opposé à celui de SYNPA.

Le réseau de l'immatriculation connaît aussi des soutiens au sein du Ministère de l'Agriculture. Par exemple, Elise Suzanne Behanzin-Djogbenou, ancienne Directrice de la promotion et de la législation rurale, en charge des questions foncières pour l'élevage concernant la loi 2007-03, défend la généralisation des titres de propriété privée comme

---

<sup>1</sup> Communiqué interprofessionnel sur la loi 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin, Ordre des avocats, Chambre nationale des notaires, chambre nationale des huissiers de justice, chambre nationale des commissaires-priseurs, ordre des géomètres experts, ordre national des architectes et des urbanistes réunis en interprofession le 14 janvier 2013 votée par l'Assemblée nationale.

principale solution aux conflits fonciers et son effet de valorisation de la terre<sup>1</sup>. En mars 2013, elle n'était pas informée des atouts et des faiblesses du code, car elle ne l'avait pas encore lu. Si elle reconnaît l'importance de la question du bradage et de la thésaurisation des terres, elle défend aussi la terre comme garantie de crédit et le remembrement pour faciliter l'investissement étranger, qui sont souvent deux préalables à la généralisation des titres de propriété privée :

« Il faut qu'on évolue. La gouvernance foncière a une envergure internationale. La FAO lutte pour que la gouvernance foncière devienne une réalité. A défaut de remembrement, où l'Etat prend la responsabilité de la propriété foncière ; le remembrement est un problème très important pour les paysans. C'est dans leur avantage, c'est un outil pour augmenter leurs superficies. Avec le PFR, ils ont leur nom inscrit dans un registre qui permet l'immatriculation. L'immatriculation, ça valorise les terres, elle peut être utilisée pour faire un emprunt bancaire au lieu de brader la terre. La paysannerie doit tout mettre en œuvre pour rendre accessible ces Certificats de Propriété Foncière. Certes la question du coût de l'accès au CPF est importante, mais ce n'est pas une raison pour le remettre en cause. Si nous n'en avons pas, les paysans continueront à vendre leur terre de façon clandestine et continueront d'être exploités. La paysannerie peut faire du lobbying pour que les communes aient leurs schémas d'aménagement du territoire pour garantir une bonne gestion de nos terres. Le Certificat de Propriété Foncière est une forme améliorée du Certificat Foncier Rural, qu'on a expérimenté à partir du PFR. Avant, vous seriez obligé de transformer le CFR en titre foncier. [...] Les CPF ne vont pas détruire les droits coutumiers. Il n'est pas en contradiction avec le droit coutumier. La collectivité entre dans le processus d'immatriculation et améliore le droit coutumier pour que la propriété soit reconnue. »

Si elle valorise la participation et la concertation des acteurs de la « société civile » organisée par le MCA-Bénin, je montrerai que ce dernier a plus marginaliser SYNPA, qui a dû lui « arraché » des temps de dialogue.

## **Chapitre 2 : D'une mobilisation isolée sur le code à la création de l'Alliance**

Ce chapitre se concentre sur les raisons et le processus amenant SYNPA à s'emparer du code (A), puis à rallier le soutien d'association et d'ONG autour de l'intérêt foncier, et à la manière dont ces dernières sont parvenues à s'unifier et à se présenter sous une identité stabilisée, l'« Alliance pour un code foncier domanial consensuel et socialement juste » (B). Puis, en allant au-delà de sa surface, l'étude de sa structuration interne et de la nature des relations entre les composantes qui unissent ses membres, éclairera sur les formes et le découpage de son espace de plaidoyer, acceptant et excluant (C).

---

<sup>1</sup> Elise Suzanne Behanzin-Djogbenou, Direction de l'Elevage, Projet d'appui aux filières Lait et Viande, 23/04, 9h-10h.

## A) S'emparer seul du code

### *1. Investir le code : freins et opportunités*

Tandis que SYNPA travaillait à vulgariser la loi 2007-03 sur le régime foncier rural, en cours d'application, la préparation d'un nouveau code foncier et domanial depuis 2006, initié par le Millenium Challenge Account, bouleverse et appelle une forte capacité de réaction et de réajustement de l'analyse juridique, de l'argumentaire, et du répertoire d'action. De plus, l'accès au premier draft du code le 01 décembre 2009 ou à l'avant-projet du code, préparé par le cabinet Stewart Global Solutions le 26 mars 2010, absolument nécessaire pour construire un argumentaire, a été très difficile. Le faible effectif prenant effectivement en charge le travail de l'analyse article par article du code, - se limitant au Secrétaire exécutif, à la volontaire internationale chargée de plaider et de lobbying, au Secrétaire général -, et la solitude de SYNPA, unique organisation paysanne menant un plaidoyer sur le foncier, auraient pu décourager.

Mais l'investissement idéologique du CCFD sur l'« accaparement des terres », l'envoi d'une volontaire internationale, chargée de plaider, la relation amicale entre le Secrétaire exécutif et le chargé de mission du CCFD, ont créé un contexte favorable pour investir l'espace du code. L'investissement du code a peut-être été une recommandation du CCFD, renforcé par le militantisme du chargé de mission du CCFD sur les questions d'« accaparement des terres dans les pays du Sud », traduit par l'organisation de la publication d'un article commun avec SYNPA financé par Coordination Sud<sup>1</sup> ou la participation à des débats sur ce thème lors du festival Alimenterre en 2012. « S'emparer du code » est aussi l'occasion de trouver de nouveaux partenaires financiers, comme Helvetas ou la SNV (organisation néerlandaise de développement). Helvetas a encouragé et soutenu l'organisation de l'Atelier de Bohicon du 28 avril 2011, avec les organisations de la société civile, pour partager les résultats des études foncières et la préparation d'un plan de plaider. Le représentant d'Helvetas, Sébastien Dohou, investit la question foncière de manière militante, lors de l'atelier de Bohicon<sup>2</sup> : *« Il a invité les participants à aider le Bénin à éviter le diktat des multinationales. Il n'a pas manqué d'illustrer ce phénomène d'accaparement des terres par le cas du Kenya où les Hollandais produisent massivement des fleurs ornementales*

---

<sup>1</sup> ANGSTHELM B. (CCFD, France), MAHINO N., LUKACS A.M. (Synergie Paysanne), 2010. « Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres », Février.

<sup>2</sup> SYNPA, Rapport final de l'Atelier National pour la promotion de la souveraineté alimentaire, Bohicon, les 27 et 28 Avril 2011, p 4.



*destinées à l'exportation pendant que les populations meurent de faim* ». Enfin, la disponibilité de personnes ressources, comme le juriste Houngkarin professeur d'université ou Philippe Lavigne Delville, ont soutenu et alimenté l'analyse juridique du code, et ont donc créé les conditions favorables pour investir l'espace du plaidoyer.

## *2. La construction d'une polarisation : « les investisseurs étrangers contre l'agriculture paysanne »*

Le processus amenant SYNPA à s'emparer du code est indissociable de la construction progressive d'une perception, d'un code totalement au service des intérêts des investisseurs étrangers, remettant sérieusement en cause l'agriculture paysanne, la souveraineté alimentaire, et les acquis de la loi de 2007-03. Progressivement, SYNPA identifie des points clés du code, qui cristallisent la thèse d'un code au service des intérêts étrangers, qui structureront son argumentaire.

D'abord, un échange informel de mail avec le directeur du volet « Politique foncière » du MCA en 2009 sur le remembrement suscite au sein de SYNPA une réflexion intense. En effet, ce dernier voulait « sonder » SYNPA sur le remembrement, c'est-à-dire la possibilité de regrouper différentes exploitations agricoles d'un seul tenant sur de plus grandes parcelles, afin de faciliter l'exploitation agricole des terres. La réception de ce mail et l'absence d'analyse préalable de cette thématique, obligent à produire une réponse argumentée, à se documenter, à déchiffrer « ce que le MCA a derrière la tête », selon l'expression du Secrétaire exécutif. Tandis que la chargée de plaidoyer, de formation juriste, utilise ses connaissances de l'histoire du droit français, Philippe Lavigne Delville alimente la réflexion sur la question de l'adaptation du remembrement au contexte béninois. Cette réflexion sur le remembrement cristallise la perception d'un code au service des intérêts des investisseurs étrangers, favorisant la généralisation des titres de propriété privée. Elle est aussi une première prise de position, à travers une réponse électronique adressée au directeur du volet « Politique foncière » du MCA :

« Est ce que le Bénin a vraiment besoin d'un remembrement rural ? La démarche est effectivement considérée comme l'outil de modernisation par excellence dans le contexte d'une modernisation agricole basée sur une lourde mécanisation qui nécessite des grandes exploitations. C'est le modèle de l'agriculture industrielle qui a pendant longtemps été considéré comme la plus productive et la solution miracle mais qui est largement remise en cause aujourd'hui. De nombreuses études ont démontré non seulement l'efficacité des petites exploitations mais également leur nécessité pour une agriculture véritablement durable et respectueuse de l'environnement. Est-ce que c'est l'agriculture industrielle dont le Bénin a vraiment besoin ? [...] est ce que le Bénin est prêt pour un remembrement rural ? Si on regarde la situation actuelle du foncier le moins

qu'on puisse dire c'est que la quasi-insécurité totale règne. Certes il y a des lois mais qui pour l'instant sont très peu appliquées. De plus le processus des PFR ne concerne que 300 villages sur les 5000 et il est actuellement dans une phase où toute sa pertinence est remise en cause par ses promoteurs même. Comment imaginer dans ce contexte un remembrement sans se poser la question si ce n'est pas une nouvelle occasion créée pour les dérives sans contrôle ? Le processus de remembrement est un processus lourd qui présuppose un système foncier sûr et fiable ce qui est loin d'être pour l'instant le cas au Bénin. Est-ce qu'on ne se trompe pas de priorités ? La France a mis 80 ans pour légiférer sur la question et la dernière loi date de 2005. Une telle longueur n'est pas sans fondement. [...] Ne devrait-on pas déjà définir les grandes orientations comme le principe de remembrements volontaires et négociés, fondés sur une reconnaissance et une formalisation préalable des droits locaux ? »

Les réunions avec les Ministères suscitent aussi l'approfondissement, la structuration, et la mise en forme de l'analyse juridique du code. En effet, l'audience obtenue avec le conseiller technique à la réforme foncière du Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la lutte contre l'Erosion Côtière, « *afin de partager les analyses sur le nouveau phénomène qu'est l'achat massif des terres agricoles du pays par des groupes financiers tant nationaux qu'étrangers* » en Novembre 2010<sup>1</sup>, a obligé SYNPA à traduire son analyse du code sous la forme claire d'un tableau, comparant la loi de 2007-03 et le code, pour mieux éclairer les remises en cause des acquis: « *Suite au rencontre avec le Conseiller technique à la réforme foncière du MUHRFLEC, il nous a été demandé de faire une analyse critique de l'avant-projet de code foncier et domanial du Bénin dans sa version du 26 Mars 2010 dans le but de mieux intégrer dans le document dans l'avenir* »<sup>2</sup>.

Parmi les premières critiques mises en forme du code en 2010, résumée brièvement ci-dessous<sup>3</sup>, certaines seront cristallisées au sein de l'argumentaire du plaidoyer (interdiction d'achat de terres aux étrangers, obligation de mise en valeur), tandis que d'autres, telles que la reconnaissance des droits coutumiers ou le renforcement de la gestion foncière locale, se feront moins présentes lors des prises de parole publique, en raison notamment de leur argumentation juridique plus difficile.

<b>Interdiction d'achat de terres aux étrangers</b>	« Le progrès accompli concernant la définition de la nationalité béninoise est louable, néanmoins l'idée d'un moratoire d'interdiction de vente aux non nationaux devrait être envisagé. [...] Dans nombreux pays il y a déjà une interdiction définitive d'acquisition des terres par les étrangers et actuellement une demande générale a émergé de la part des ONG » <sup>4</sup> .
<b>Reconnaissance des droits</b>	- L'absence de faculté offerte aux membres des collectivités familiales de s'organiser en association d'intérêt foncier, pour l'immatriculation de leurs fonds respectifs.

<sup>1</sup> LUKACS A.M., 2010, Compte rendu de la rencontre avec le MUHRFLEC, 22 Novembre 2010 ; cité une seconde fois en introduction de l'Analyse critique et comparative de la Loi 2007-03 avec l'avant-projet de code foncier et domanial du Bénin dans sa version du 26/03/2010

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Analyse critique et comparative de la Loi 2007-03 avec l'avant-projet de code foncier et domanial du Bénin dans sa version du 26.03.2010, voir en Annexe 2, p 5-6.

<sup>4</sup> Ibid.

<b>coutumiers- renforcement de la gestion foncière locale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Donner à la coopérative pleinement son statut d'entreprise privée.</li> <li>-Renforcer le régime juridique de l'attestation de droit coutumier et le clarifier par rapport au certificat foncier rural, qui est aussi une forme de constatation des droits coutumiers.</li> <li>-Introduire les baux ruraux, absents du code, en particulier le bail à plantation, pour encourager les investissements</li> <li>-Clarifier et renforcer le rôle de la section villageoise de gestion foncière, avec une formation de ses membres sur les droits qu'ils sont censés gérer.</li> <li>-Encadrer le droit de préemption au profit de l'Etat (quand une personne vend sa parcelle, elle doit d'abord la proposer à l'Etat) et l'étendre aux associations d'intérêt foncier et aux groupements de paysans.</li> <li>-l'article 384, qui rend caduc tout certificat foncier rural non transformé en titre foncier dans un délai de 10 ans, est contraire à la reconnaissance des droits coutumiers, car le titre foncier ne concerne que le droit de propriété alors que les droits coutumiers recouvrent une grande variété de droits.</li> <li>-Ouvrir le caractère attaquant du titre foncier : selon l'article 151 le titre foncier est attaquant qu'en cas de fraude ; introduire l'erreur comme motif de remise en cause du titre foncier, car les certificats fonciers ruraux, délivrés lors de la réalisation des Plans Fonciers Ruraux, contiennent des erreurs.</li> </ul>
<b>Obligation de mise en valeur</b>	Le temps de jachère de 10 ans doit être ramené à 5 ans, comme le fixait la loi 2007-03, pour limiter la spéculation et la thésaurisation des terres. Obligation pour chaque investisseur de réaliser des études d'impacts socio-économiques et environnementales sur les populations locales des projets d'investissement ; un projet détaillé de mise en valeur en fonction des conclusions des études d'impact ; le consentement obligatoire, libre, préalable et informé des communautés locales aux projets d'investissement ; obligation de transparence, suivi et contrôle par les autorités locales des études d'impact, de l'exécution du projet.
<b>Accessibilité du paysan aux procédures</b>	Face au faible nombre de notaires et leur concentration dans la capitale, l'obligation de constatation par un acte notarié, même dans une période de transition de 5 ans, augmente le coût du transport, rendant difficile la constatation de ses droits.

Malgré la construction d'une analyse critique claire et polarisée du code, fondée sur l'opposition entre les investisseurs étrangers et la protection de l'agriculture familiale, SYNPA semble hésiter à investir l'espace du plaidoyer. En effet, les propositions d'amélioration du code ne font pas partie des positions publiques de SYNPA, lors des campagnes Présidentielles et des législatives en Février 2011. Pourquoi ne pas profiter de l'ouverture de ces espaces publics nationaux pour mettre en débat le code ? L'« appel aux futurs députés de l'Assemblée nationale pour une agriculture durable » du 24 février 2011, fait une brève référence à la « réforme foncière », en la connectant rapidement à la question de la « dépossession des paysans de leurs terres », puis à l'« accaparement des terres ». Il se concentre beaucoup plus sur la priorisation de l'agriculture familiale. Paradoxalement, cet appel adressé aux députés, met en cause leur responsabilité, ainsi que celle des gouvernements, dans l'« accaparement des terres », dans la « criminalisation » des « mouvements de lutte pour les terres ». SYNPA ne semble pas encore viser la construction

des conditions d'un dialogue avec le Parlement, pour proposer des modifications du code, mais dénoncer pour faire pression en s'appuyant sur l'opinion publique<sup>1</sup> :

« La Synergie Paysanne recommande à la prochaine Assemblée Nationale de veiller à ce que la réforme foncière en cours ne soit pas un tremplin pour déposséder les paysans de leurs terres d'une part, et pour favoriser l'agriculture industrielle sur des milliers d'hectares de terres au détriment de l'agriculture paysanne. S'engager à appliquer les résolutions du FORUM SOCIAL MONDIAL de Dakar qui stipule entre autre que les Parlements et les Gouvernements nationaux cessent immédiatement tous les accaparements fonciers massifs en cours et à venir et que soient restituées les terres spoliées. Que les Gouvernements arrêtent d'opprimer et de criminaliser les mouvements de lutte pour les terres et de libérer les militants illégitimement emprisonnés ».

Le code est aussi absent du communiqué de presse du 27 février 2011, adressé aux candidats à la Présidentielle<sup>2</sup> :

« Au nom de tous les paysans du Bénin, la Synergie Paysanne profite de cette occasion pour demander à tous les candidats aux élections Présidentielles de février 2011, d'être plus clairs sur la politique agricole de leur programme de société. Dans le contexte actuel où les impacts négatifs de l'agriculture industrielle sur l'environnement ne sont plus à démontrer, où les multinationales cherchent à mettre la main sur toutes les richesses naturelles du monde, les militants de la Synergie Paysanne voudraient avoir plus de précisions sur les positions des candidats par rapport aux : investissements (multinationaux et nationaux) dans l'agriculture béninoise, les emplois des petits paysans face à l'agriculture industrielle, les OGM et les agro-carburants, la valorisation de l'agriculture familiale ».

L'isolement de SYNPA, seule organisation paysanne prétendant influencer les politiques foncières dans le format plaidoyer, et le faible effectif investit dans le travail d'analyse juridique, -limité au Secrétaire exécutif, à la chargée de plaidoyer, au Secrétaire général-, expliquent ces hésitations à s'emparer du code.

#### B) Mobiliser les « grosses cylindrées », aux histoires différentes, sur la nécessité de s'emparer du code

« A un moment on s'est senti seul, on ne voulait pas être considéré comme un groupuscule qui s'agite », déclare le Secrétaire exécutif, Nestor Mahinou. Pour associer à son plaidoyer d'autres acteurs, SYNPA s'efforce de tisser des liens avec des « grosses cylindrées », c'est-à-dire des associations ou des ONG, ayant une forte légitimité médiatique et institutionnelle, avec ou sans expérience foncière. Capital symbolique fort. « On joue sur le poids politique », ajoute Nestor Mahinou, pour définir la stratégie de sélection des membres de l'Alliance. Il insiste sur le verbe virulent et le courage de ces porte-parole, dont certains sont avocats. L'énonciation des seuls noms de ces entités, chargées d'histoire, dans la liste des membres de l'Alliance, montre que vous appartenez à un réseau influent (« quand on entend

---

<sup>1</sup> Analyse critique et comparative de la Loi 2007-03 avec l'avant-projet de code foncier et domanial du Bénin dans sa version du 26.03.2010, voir en Annexe 2, p 5-6.

<sup>2</sup> Communiqué de presse de SYNPA, 27.01.2011, voir en Annexe 2, p 10.

*les noms d'ALCRER, de Social Watch, de WILDAF, de Centre Afrika Obota, ce n'est pas n'importe qui, ça fait tique, ce sont des ONG qui donnent de la voix sur les problèmes du pays, sur la corruption ; Social Watch a fait publier un rapport alternatif sur la réalisation des OMD par le gouvernement»).*

Ces « grosses cylindrées » crédibilisent la mobilisation et attirent des structures potentielles, désireuses de partager leur savoir-faire en plaidoyer. Selon Sydney Tarrow, Charles Tilly, et Doug Mc Adam, le « brokerage work » consiste pour une unité médiatrice à tisser des liens « *d'au moins deux sites sociaux auparavant sans contact. Sous sa forme la plus simple, les sites et les unités sont des personnes singulières, mais le courtage opère aussi entre cliques, organisations, lieux et, à la limite, programmes* » ; il « *réduit les coûts de communication et de coordination entre sites, facilite l'usage combiné de ressources présentes dans différents sites et crée de nouveaux acteurs collectifs potentiels* »<sup>1</sup>.

#### *1. Le travail de ralliement excluant au sein des organisations paysannes et des ONG.*

*Mettre en débat l'« accaparement des terres », pour mettre en débat le code.*

Construire un ralliement autour de l'« accaparement de terres » est un préalable nécessaire pour construire un plaidoyer collectif sur le code. L'« accaparement des terres » doit être perçu comme une réalité, un cadre contextuel, sans lequel la mobilisation sur le code n'a pas de sens. En effet, l'organisation de l'atelier d'échanges de Bohicon du 27 et 28 avril 2011 sur la souveraineté alimentaire, vise d'abord à partager les informations des études de SYNPA, pour créer une « *synergie d'action contre l'accaparement des terres agricoles au Bénin* », avant même de construire un plaidoyer collectif sur le code<sup>2</sup>. Il regroupe une trentaine de personnes, composée d'ONG, d'organisations agricoles, du Ministère de l'Agriculture, de maires, de juristes. Plusieurs communications démontrent que « *l'achat massif des terres agricoles est une réalité au Bénin et constitue une menace sérieuse à la production des denrées alimentaires et la sauvegarde du patrimoine génétique agricole national, l'amélioration des conditions de vie des paysans et partant de l'équilibre social et politique, l'aggravation de la pauvreté et de la famine* »<sup>3</sup>. Les maires d'Allada, de Klouékanmè, et un membre de la

---

<sup>1</sup> TARROW S., TILLY C., McADAM D., 2001. *Dynamics of contention*, p 142-143.

<sup>2</sup> SYNPA, Rapport final de l'Atelier National pour la promotion de la souveraineté alimentaire, Bohicon, les 27 et 28 Avril 2011, p 15.

<sup>3</sup> Ibid, p 17.

Commission de gestion de Gestion Foncière de Bassila, détaillent les conséquences concrètes de l'« accaparement des terres » dans leurs communes, tandis que d'autres participants racontent ce qu'ils savent du phénomène à Zak-pota, Toffo ou Djidja<sup>1</sup>. De ces échanges d'expériences, les participants font un état des lieux de l'acquisition massive des terres, s'interrogent sur les dysfonctionnements au niveau des Commissions communales de gestion foncière, tirent des leçons et recommandent. Ces échanges sur l'« accaparement des terres » se cristallisent par la production d'un « Mémoire des Organisations de la Société Civile du Bénin pour la protection du foncier agricole national »<sup>2</sup>. Le choix de la forme de « mémoire » ne vise pas à interpeller directement les députés, mais constitue un document de communication, qui synthétise des échanges, enregistre les informations et les observations faites, pour aider à la mémoire, exposer l'état des connaissances sur l'« accaparement des terres », donner des indications et coordonner en vue d'une action de plaidoyer.

Après le balisage des prérequis de l'« accaparement des terres », le code a été mis en débat, à travers une communication d'un représentant du Millenium Challenge Account (MCA), André Zogo, ingénieur agronome socio-économiste, sur les « *Instruments techniques et juridiques de gestion durable des terres agricoles : le cas des plans fonciers ruraux et du nouveau code domanial* ». Ce dernier défend la thèse suivante : le MCA et le code s'inscrivent dans le prolongement des Plans Fonciers Ruraux, qui visent la sécurisation foncière, et donc la souveraineté alimentaire. Son intervention montre aux participants les enjeux du débat et les contre-cadrages : « *Là encore des débats ont permis de clarifier des points d'ombre et de mieux cerner le concept du PFR et ses implications sur la gestion durable des terres. Plusieurs interventions se sont accordées à reconnaître l'efficacité de l'appui financier du MCA tout en lui reprochant de baliser le terrain aux investisseurs étrangers qui viendront trouver les terres sécurisées et prêtes à l'exploitation. Ce qu'a rejeté le communicateur arguant que le PFR existait avant l'avènement du projet « Accès au foncier » du programme du Bénin pour le MCA qui n'a fait que contribuer à sa réalisation effective* »<sup>3</sup>. Le code constitue la cinquième recommandation de l'atelier-« *Œuvrer pour le vote et la promulgation du nouveau code domanial tout en veillant à la prise en compte des mesures de lutte contre le phénomène d'achat massif des terres* »-après une meilleure documentation du phénomène, une généralisation des plans fonciers ruraux, une vulgarisation de la loi de 2007-03, l'information des structures locales de gestion foncière du phénomène, la

---

<sup>1</sup> Ibid, p 11.

<sup>2</sup> Ibid, p 1.

mise en place d'un mécanisme opérationnel de veille au niveau national<sup>1</sup>. Les brèves références générales au code dans le memorandum démontrent aussi que l'atelier s'oriente plus vers une action collective contre l'« accaparement des terres », avant même la construction d'un plaidoyer sur le code<sup>2</sup> :

Principaux constats et analyses : «Du point de vue juridique, le projet du code domanial et foncier ne prend pas suffisamment en compte les préoccupations des organisations de la société civile sur le phénomène d'achats massifs des terres agricoles »

Exigences et recommandations, à l'endroit du gouvernement : « Prendre en compte les entraves relatives à la promotion de la souveraineté alimentaire notamment ce qui est des aspects de l'achat massif des terres agricoles dans le projet de code foncier en considérant les propositions de la société civile » ; « Prendre des mesures appropriées qui permettent le vote rapide du code domanial et foncier corrigé et son appropriation par le grand public, les instances publiques et parapubliques intervenant dans les transactions foncières » ;

Pour SYNPA, cet atelier est aussi l'occasion de se positionner en futur coordinateur d'une coalition, puisqu'il est recommandé de « *Confier le suivi des activités à Synergie Paysanne ; le cadre de concertation au niveau national, départemental et communal où la Synergie Paysanne assure la présidence à tous les niveaux et les autres des simples membres* »<sup>3</sup>. Néanmoins, l'ouverture de cet atelier à la société civile est à relativiser, car la plupart des organisations membres de la future Alliance n'ont pas été invitées. Même si les organisations invitées ont signé un memorandum recommandant la mise en œuvre d'un plaidoyer collectif, l'Institut Africain d'application des Méthodes de développement (IAMD-Bénin), la Fédération Nationale des Producteurs de Palmier à Huile du Bénin (FNPPH-Bénin), le Réseau des Producteurs d'Ananas du Bénin (RBACE), le Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin (GEA-BENIN), ne deviendront pas membres de l'Alliance. Seuls la Plateforme Nationale des Agriculteurs du Bénin, Social Watch et JINUKUN, qui ont été invités, en seront membres.

La participation de SYNPA à la journée des organisations de la société civile en Octobre 2011, réunissant environ soixante-dix organisations de la société civile et des autorités



**Figure 2 SYNPA remporte le deuxième prix. « Nuit de la société civile, Les meilleures Organisations de la Société Civile récompensées ». 24/10/2011, La Nation, Société, n°5351.**

<sup>1</sup> Ibid, p 10.

<sup>2</sup> Memorandum de organisations de la société civile du Bénin, pour la protection du foncier agricole national, 28.04.2011. Annexe 2, p 12-13.

<sup>3</sup> SYNPA, Rapport final de l'Atelier National pour la promotion de la souveraineté alimentaire, Bohicon, les 27 et 28 Avril 2011, p 4.

politico-administratives, organisée par le Ministère en charge des Institutions et des Bénévoles de l'extérieur, est une opportunité pour mettre en avant la pétition « *le code foncier et domanial en examen au Parlement ne doit pas être voté en l'état* », qui réunira ensuite environ 5436 signatures<sup>1</sup>. Des tracts sur les impacts sociaux et économiques de l'« acquisition massive des terres agricoles », sur le projet de Code du M CA-Bénin, et l'étude « *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les pays du Sud* » sont distribués aux plus intéressés. Sur le thème « *l'Economie sociale et solidaire, facteur essentiel de réduction de la pauvreté au Bénin* », une banderole traduit le combat mené « *Pour un développement durable de l'agriculture, luttons contre l'achat massif des terres* », signifiant qu'« une économie sociale et solidaire ne peut se faire sans agriculture et sans terre ». L'attribution à SYNPA du second prix, considéré comme une « *initiative à encourager, répondant parfaitement à la vision du gouvernement béninois pour la valorisation de la société civile* », selon le Directeur du cabinet du Ministre en charge des Relations avec les institutions, est mise en scène par les adhérents comme un « *trophée qui vient en quelque sorte légitimer au sein de la grande famille des organisations paysannes et des organisations de la société civile du Bénin les actions d'influence des politiques de développement tant au niveau national que local de la Synergie Paysanne* »<sup>2</sup>.

#### *Des expériences et des pré-cadrages communs antérieurs facilitent le ralliement*

Ce travail de ralliement a été facilité par l'expérience de collaborations ponctuelles anciennes entre SYNPA et JINUKUN, le RAPDA, la PNOPPA, WILDAF, la PASCIB, durant lesquelles SYNPA a déjà eu le temps de présenter et d'échanger sur sa lutte contre l'« accaparement des terres », qui n'apparaît pas comme une thématique nouvelle. De plus, la défense de l'agriculture familiale ou l'enjeu de la souveraineté alimentaire, sont des points de consensus préexistant entre ces structures. D'abord, la PNOPPA avait mandaté SYNPA sur les questions foncières lors d'une recherche-action financée par la SNV (organisation néerlandaise de développement). Puis, SYNPA, le REDAD et la PASCIB ont mené ensemble un plaidoyer sur le Plan Stratégique de Relance Agricole, pour défendre l'agriculture familiale. PASCIB partageait aussi d'autres présupposés de SYNPA, tels que l'antagonisme entre un gouvernement au service de l'agro-business, au détriment de l'agriculture familiale, et la lutte contre les agro-carburants : « *Mais le jatropha demande de produire sur des centaines d'hectares, ce n'est pas sur 2 hectares ! L'accès au foncier est un enjeu central*

<sup>1</sup> Entretien, Abomey-Calavi, siège SYNPA, 22/05.

<sup>2</sup> « Aux marches du Palais: 2ème prix des Journées des OSC, 21 Octobre 2010 », SYNPA. <http://synergiepaysanne.org/actualiteprixJOSC.html#> Consulté le 11/06/2013.



*pour la petite production* »<sup>1</sup>. Quant au RAPDA, le Secrétaire exécutif de SYNPA en était militant.

Enfin, depuis 2006, JINUKUN a formé SYNPA aux techniques de plaidoyer relatif à la lutte contre les OGM et les agro-carburants. Ensemble, ils ont travaillé à la reconduction du moratoire sur les OGM en 2008. A l'inverse, SYNPA a formé JINUKUN sur l'« accaparement des terres ». Dans le cadre de la Coalition pour la Protection du Patrimoine Génétique Africain (COPAGEN), des militants de JINUKUN étaient présents, lors de l'élaboration de la déclaration de Niélény en 2007 au Mali, qui constitue un des événements fondateurs de la mobilisation contre l'« accaparement des terres ». Ainsi, JINUKUN a pu traduire progressivement, c'est-à-dire faire l'effort d'expression dans son propre langage, ce que d'autres disent et veulent, pour s'enrôler et s'approprier une cause initiée par d'autres. Ils ont tissé une cohérence entre leur cœur de mobilisation, la lutte contre les OGM, et la lutte contre l'« accaparement des terres », soutenues par les mêmes analyses politiques, la souveraineté alimentaire et la défense de l'agriculture paysanne :

P.Sagbo, Trésorier JINUKUN<sup>2</sup> : « Nous nous sommes joints à SYNPA, qui a commencé la lutte sur l'accaparement des terres. [...] La terre est un facteur de production très important pour les paysans, elle est source de beaucoup d'appétit pour les multinationales qui veulent délocaliser les terres. **Les OGM de ces multinationales ne sont pas fait pour 1, 2 hectares, mais pour des centaines, des milliers d'hectares, pour être rentables.** Au Bénin, il y a 70% de petits agriculteurs. Lorsque les industriels viennent ici, c'est l'Etat qui fait ça. Ils ont des technologies avancées, des machines, des semences. Nous ne défendons pas que les terres, mais aussi les sources d'eau à proximité des terres agricoles. Si on n'est pas vigilant, on va déposséder les petits paysans. Il faut monter la veille. Nous voulons l'indépendance des paysans, on ne peut pas les dissocier de la terre. **Les semences à haut rendement qu'utilisent les multinationales, les pesticides, travaillent sur des grands espaces, il faut acquérir déjà beaucoup de terres. Puis, on a fait le lien** ».

Dans ce réseau d'interconnaissance au sein des militants de JINUKUN et SYNPA se sont tissés des relations personnalisées au préalable, imprégnées d'une charge normative (relations de confiance, de sympathie, d'amitié) créant une zone d'évaluation mutuelle où le comportement de chacun, se rallier ou pas, est directement connu des autres. L'attitude de chacun est directement perceptible par les autres et de ce fait évaluée. C'est dans et par des interactions directes que s'opère aussi le ralliement au plaidoyer sur le code. Si ces expériences communes et le partage d'analyses sur la souveraineté alimentaire et la protection de l'agriculture paysanne, facilitent le ralliement, elles ne suffisent pas à organiser un plaidoyer collectif.

---

<sup>1</sup> Pedro Ernest Comlan, Secrétaire Permanent Plateforme des Acteurs de la Société civile au Bénin, Fidjrosse, 03/04.

<sup>2</sup> Patrice Sagbo, membre fondateur, dans son cabinet de vétérinaire, Godomey, 23/03.

## *2. Entrer et rester dans l'Alliance*

Les processus, par lesquels les organisations sont devenues membres de l'Alliance, diffèrent selon leurs spécialisations thématiques et leur expérience du plaidoyer. Selon P.Sagbo de JINUKUN, le travail d'information permanent de SYNPA sur l'« accaparement des terres » a permis de « prendre au sérieux » l'alerte lancée sur les dispositions du code compromettant la souveraineté alimentaire. La solitude de SYNPA dans l'espace du plaidoyer, aurait aussi constitué un motif pour soutenir cette action collective.

Patrice SAGBO, Trésorier de JINUKUN <sup>1</sup>: « Ce sont les travaux préliminaires de SYNPA qui nous ont ouvert les yeux. Voyant comment SYNPA était seule avec le CCFD, si on veut faire du plaidoyer, il faut mobiliser en 2011 l'Alliance, qui est née pour renforcer les activités de SYNPA et influencer les décideurs sur la gestion du foncier. [...] SYNPA a fait une enquête en 2006, ça nous a donné le visage, un aperçu sur le problème ici. C'est sur ces résultats de SYNPA, que nous avons vu le visage au Bénin. Dans les communes, les acteurs sont les nationaux, les hommes d'affaires, les opérateurs économiques, les hommes politiques (Ministres, députés, Président de la République, anciens comme nouveaux, le clergé catholique, des ONG internationales). Voilà les catégories d'acteurs sur le terrain que l'étude a révélé. Ils se sont dit qu'il y a plus de 80 000 hectares de terres qui sont déjà parties ».

Puis, l'accès à une expertise foncière capitalisée et mobilisable (argumentaire plus sophistiqué, études de terrain, campagnes contre l'« accaparement des terres »), constituent une base et une boîte à outils pour d'autres associations et ONG. En effet, le Réseau africain pour le droit à l'alimentation (RAPDA), qui avait été évincé du processus d'élaboration du code par le Millenium Challenge Account (MCA), souligne la constance de SYNPA dans le suivi des politiques foncières depuis la loi de 2007-03 portant sur le régime foncier rural. L'ouverture d'un nouvel espace de plaidoyer sur le code, par l'intermédiaire de SYNPA, permet au RAPDA de retrouver le « circuit » d'un plaidoyer « autorisé ».

Peggy TOHINLO, RAPDA <sup>2</sup>: « En 2009, l'Alliance n'était pas encore née. JINUKUN, SYNPA étaient dans leur coin. RAPDA n'était pas encore actif sur la thématique foncière. J'étais plus chercheur à l'université. Je réagissais sur les questions de droits des paysans qui n'étaient pas pris en compte. En tant que laboratoire, nous avons été invités sur la première version du code pendant deux réunions, on a fait connaître nos propositions au MCA. Puis, on ne nous a plus du tout invité sur la première version du code, on a été éjecté du système. SYNPA a continué à chercher sur les cas d'accaparement des terres avec le MCA jusqu'en 2011. En 2011, dans nos activités de lobbying du RAPDA, **si les gens n'ont pas accès aux facteurs de production, on ne peut pas ne pas regarder l'accès à la terre comme un droit à l'alimentation. SYNPA était déjà dedans, avec beaucoup d'études et de résultats. Au lieu de réinventer la roue, on s'est dit que c'était mieux de se mettre avec SYNPA.** L'Alliance a pris corps. Le RAPDA a émis l'idée de construire l'Alliance et que ce soit SYNPA qui mène cette Alliance. Une fois l'Alliance formée, ça a été toute une bataille pour obtenir la première version du code. Ça n'a pas été facile. **SYNPA est restée dans le système depuis l'élaboration du MCA.** L'Alliance a été invitée ».

<sup>1</sup> Patrice Sagbo, Trésorier de JINUKUN, dans son cabinet de vétérinaire, Godomey, 23/03.

<sup>2</sup> Peggy Tohinlo, agronome, membre du Cebedes et du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi, 18/04.

D'autres organisations étaient déjà investies dans la vulgarisation de la loi de 2007 portant sur le régime foncier rural, mais le manque de temps et de moyens, ne leur permettaient pas d'analyser précisément le projet de code foncier. Par exemple, WILDAF avait construit une spécialisation sur l'accès des femmes à la terre au sein du projet « Utiliser la loi comme un outil pour l'autonomisation des femmes rurales en Afrique de l'Ouest », mais ignorait les dispositions du code compromettant la souveraineté alimentaire, avant l'alerte de SYNPA. La spécialisation foncière et la constance du suivi des politiques foncières donnent à SYNPA une « longueur d'avance » et la capacité de lancer des alertes « prises au sérieux ».

Laurin D. J. AYATOMEY, chargé de programme foncier, WILDAF <sup>1</sup>: « Avant de rentrer dans l'Alliance, on était au courant du code, mais on ne s'est pas intéressé de près. SYNPA nous a dit « attention, il y a des pépins dedans », c'est SYNPA qui a tiré la sonnette d'alarme. WILDAF, nous étions trop occupés à voir les décrets d'application de la loi de 2007 et à vulgariser la loi de 2007, on n'a pas eu le temps d'exprimer les avancées de la loi de 2007 que le code est tombé, et disait qu'il abrogeait la loi de 2007 ».

L'urgence perçue par les organisations a été aussi un facteur initial de mobilisation. En effet, les membres de l'Alliance comprennent que le processus d'élaboration du code est enclenché, comme le souligne Patrice Sabgo, Trésorier de JINUKUN : « *L'Alliance a été créée dans une situation d'urgence. On n'avait pas un problème pré- établi avant d'être né. On a travaillé sur ces urgences-là* »<sup>2</sup>. Ce sentiment d'urgence est renforcé par le manque général d'information sur le processus d'élaboration du code et sur la participation des sociétés civiles, et par l'incertitude concernant les dates des travaux en Commission parlementaire. En 2011, on ne sait pas encore l'identité du Ministère en charge de la préparation du code. De plus, le choix d'une « proposition de loi », qui est une procédure plus rapide que le « projet de loi », est compris par l'Alliance comme une volonté délibérée d'accélérer le processus. La perception d'une urgence, exacerbée par l'incertitude, est mobilisatrice au début, mais aussi à la fin. En effet, face à l'indétermination de la date du vote en plénière, l'Alliance organise un débat télévisé sur Golf tv, le 07 Janvier 2013. Le vote sera effectivement soumis au vote du Parlement le 11 Janvier 2013.

La pérennisation d'une coalition exige un travail de tissage et d'entretien des relations réciproques, d'identification et de définition d'enjeux communs, d'action conjointe. Malgré l'hétérogénéité des visions de la lutte et de ses enjeux, les différentes unités coalisées

---

<sup>1</sup> Laurin D. J. AYATOMEY, Chargé de programme foncier, siège de WILDAF, Cotonou, 09/04.

<sup>2</sup> Patrice Sagbo, Trésorier de JINUKUN, dans son cabinet de vétérinaire, Godomey, 14/05.

« tiennent » ensemble, à travers différentes incitations, qui ne sont pas forcément anticipées, mais produites de l'action collective.

La prise en charge de la coordination et des principaux coûts financiers de l'Alliance par SYNPA, offrent aux organisations membres un compromis possible : soutenir le plaidoyer sans délaisser leurs activités premières. Le coût financier d'entrée dans la coalition, presque nul, décharge les membres de toute recherche de financement. En effet, le fonctionnement de l'Alliance et son plaidoyer sont supportés principalement par SYNPA, à travers ses partenaires, ce qui lui confère le rôle de Trésorier de l'Alliance. Entre décembre 2012 et janvier 2013, JINUKUN a contribué financièrement à la publication de lettres ouvertes aux députés dans quatre journaux, ce qui représente 19% du budget total de la coalition, soit 304 euros. SYNPA a financé le reste des coûts. La mise à disposition de ses locaux pour les réunions, la prise en charge du travail et des coûts de coordination (photocopie, préparation des réunions, impression des ordres du jour, communication), l'investissement du Secrétaire général de SYNPA au poste de coordonnateur de l'Alliance, libèrent les autres organisations membres.

Puis, la structure d'une « alliance », sans existence juridique, n'est pas une fusion, qui dissout les identités des composantes dans une entité singulière, devenant indistinctes. Elle laisse la possibilité aux membres coalisés d'agir dans un cadre collectif, ouvert à l'expression de sa singularité et de son autonomie. D'ailleurs, lors de la présentation médiatique de soi, les militants avancent d'abord leur structure d'origine, puis leur appartenance à l'Alliance<sup>1</sup>.

L'Alliance constitue un creuset de compétences et de réseaux, susceptibles d'être partagés et de créer des synergies. De forts soutiens dotés d'un haut niveau de compétences militantes, peuvent être mis au service de groupes moins dotés. Par exemple, même si le champ d'intervention de l'ONG WILDAF se concentre sur les questions relatives au genre, elle est en revanche plus spécialisée que SYNPA sur le plaidoyer local de l'accès des femmes à la terre. Elle peut prétendre apporter une expertise, à travers son étude sur les « Politiques foncières et l'accès des femmes à la terre au Bénin dans les départements de l'Atlantique et de l'Ouémé »<sup>2</sup>, tandis que SYNPA peut partager ses connaissances sur les achats massifs de terres. De même, Social Watch-Bénin, qui est à la fois membre d'un réseau mondial et la plateforme de plus de 150 ONG béninoises, peut offrir son expertise relative au contrôle des

---

<sup>1</sup> Emission télévisée "Débat actuels", golf tv, 07/01/2013.

<sup>2</sup> Gandonou M., Dossou-Yovo C., Politiques Foncières et l'Accès des femmes à la terre au Bénin dans les départements de l'Atlantique et de l'Ouémé, non daté. Série : femmes agricultrices et Droits. WILDAF-Bénin, dans le cadre du projet « Utiliser la loi comme un outil pour l'autonomisation des femmes rurales en Afrique de l'Ouest », initiée par le bureau sous régional Afrique de l'Ouest du WILDAF/Feddaf, financée par le gouvernement néerlandais.

politiques publiques, même si elle n'est pas spécialisée sur les questions foncières ou agricoles. A l'inverse, des organisations spécialisées sur les questions de souveraineté alimentaire, tels que le Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable (REDAD), le Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA-Bénin), ou de biodiversité (JINUKUN), peuvent offrir leurs expertises scientifiques à d'autres unités, plus compétentes en plaidoyer. Qui plus est, chaque unité coalisée est un « réseau de réseaux », dans le sens où elles sont des antennes locales de réseaux supérieurs (ouest-africain, panafricain, mondial) ou des plateformes nationales aux ramifications locales (la Plateforme des Organisations de la Société Civile du Bénin, le Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable). JINUKUN est membre du réseau GRAIN international, spécialisé sur l'« accaparement des terres », et de la Coalition pour la Protection du Patrimoine Génétique Africain, à l'origine d'une étude à paraître sur l'achat massif des terres en Afrique de l'Ouest. Ainsi, toutes ces collaborations possibles imaginées peuvent pousser à entrer dans l'Alliance. Néanmoins, il faut aussi se défaire de cette vision enchantée, par l'analyse sur le long terme de l'usage effectif de ces potentialités de collaboration. Par exemple, l'accès des femmes à la terre n'a pas fait l'objet de positions publiques de l'Alliance, malgré l'expertise pointue de WILDAF. De plus, ces synergies « imaginées » peuvent se détourner totalement du plaidoyer sur le code, objet principal de l'Alliance, comme en témoigne Emile Hougbo, Président du Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable (REDAD) <sup>1</sup> :

*« Qu'est-ce que l'Alliance a apporté au REDAD ? L'Alliance n'a pas les moyens suffisants. L'intérêt c'est de rencontrer d'autres associations, de se mettre et de travailler ensemble, de renforcer les liens avec certaines associations. C'est un creuset d'associations. On peut exploiter l'Alliance pour d'autres choses. Attends je vais rechercher la liste des organisations de l'Alliance... Je ne me rappelle plus des autres organisations. Avec le Réseau pour le Droit à l'Alimentation, par exemple, s'il y a une action sur le droit à l'alimentation, on peut se mobiliser avec le RAPDA. Il y a d'autres associations qui dormaient avant, et qui se sont réveillées avec l'Alliance. Avant je ne connaissais pas le siège de SYNPA à Calavi ».*

Enfin, le ralliement à l'Alliance de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes lui confère une certaine légitimité du « monde paysan ». Sans cette validation de la PNOPPA, l'Alliance aurait difficilement construit une parole légitime sur les questions foncières en milieu rural, ce qui aurait dissuadé certaines organisations d'entrer dans l'Alliance. De même, le soutien explicite de l'agronome et socio-anthropologue Roch Mongbo, spécialisé sur les questions foncières, membre du Laboratoire d'Analyse des Dynamiques Sociales et du Développement et directeur du Centre Béninois pour

---

<sup>1</sup> Hougbo Emile, Président du Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable, Cotonou, 23/04.

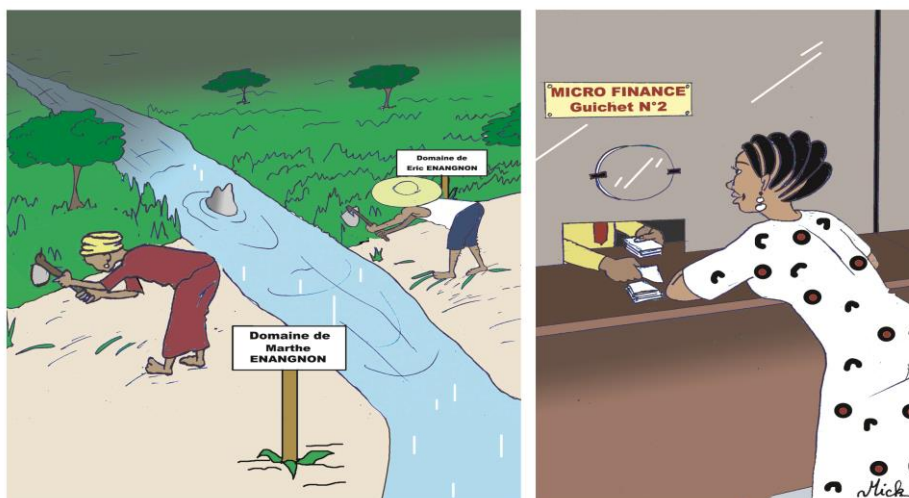
l'Environnement et le Développement Economique et Social, lui donne une légitimité académique.

### 3. Rester dans une Alliance hétérogène

D'abord, l'inégale expertise des questions foncières peut susciter des analyses antagonistes sur l'origine des conflits fonciers. Par exemple, la terre agricole comme actif monnayable, pouvant être mise en gage pour obtenir un crédit, n'est pas une idée partagée au sein de l'Alliance. Si dans la figure ci-dessous, WILDAF relie l'égalité d'accès à la terre entre les sexes au sein de la même famille « Ehangnon » à la possibilité d'accès à un microcrédit, JINUKUN et SYNPA luttent fermement contre la marchandisation de la terre. De plus, la « sécurisation » de l'immatriculation du titre foncier fait l'objet de désaccords. En effet, le titre foncier est un outil pensé d'appauvrissement des paysans incitant à brader leurs terres, pour P. Sagbo de JINUKUN, et un « instrument pour mettre plus rapidement les terres sur le marché international » pour Nestor Mahinou. En revanche, Ahouanvoedo A. Augustin, le secrétaire général adjoint du bureau exécutif de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes, démontre une faible maîtrise juridique du code et conçoit le titre de propriété privée, comme la solution aux conflits fonciers<sup>1</sup>. Le Président du REDAD soutient aussi que le titre foncier est un outil de sécurisation foncière et que la terre est une marchandise. Ce dernier considère l'insécurité foncière urbaine comme le problème essentiel, minimisant l'insécurité rurale,

tandis que d'autres la comprennent comme prioritaire. Il conteste aussi l'une des revendications les plus fortes de l'Alliance : le principe de limiter à l'achat les superficies de terres. En revanche, il

**Figure Image support de WILDAF de vulgarisation sur l'égalité des droits d'accès des femmes à la terre et à la micro-finance.**



<sup>1</sup> Ahouanvoedo A. Augustin, secrétaire général adjoint du bureau exécutif de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes, point focal sur le foncier, Akpakpa, 19/04.

soutient entièrement le travail de déconstruction du discours dominant suivant, « la mise en valeur d'une terre oblige la détention d'un titre de propriété privée ». En effet, un travail systématique de l'Alliance, est de distinguer la mise en valeur d'une terre et sa propriété : « *Moi, je n'étais pas pour la limitation à 50 hectares, le plus important pour moi, est la mise en valeur de la terre. Il faut distinguer la propriété et la mise en valeur* »<sup>1</sup>. Ces discordances et ces « fausses notes » peuvent décrédibiliser la mobilisation, notamment lors de l'atelier d'échanges avec les députés de Possotomé en 2012. Un débat s'ensuit sur le dilemme pratique suivant : lors des prises de parole publiques de l'Alliance, doit-on inviter les responsables des unités coalisées, connus du public, afin de représenter le poids politique de la coalition, au risque de discours dissonants, en raison de leur absence aux réunions et de leur faible maîtrise du code ? Ou doit-on inviter les militants assidus aux réunions, mais inconnus du public et des autorités ? Doit-on énoncer des consignes plus fermes envers les responsables des unités coalisées, lorsqu'ils prennent le risque de discours approximatifs et dissonants ?

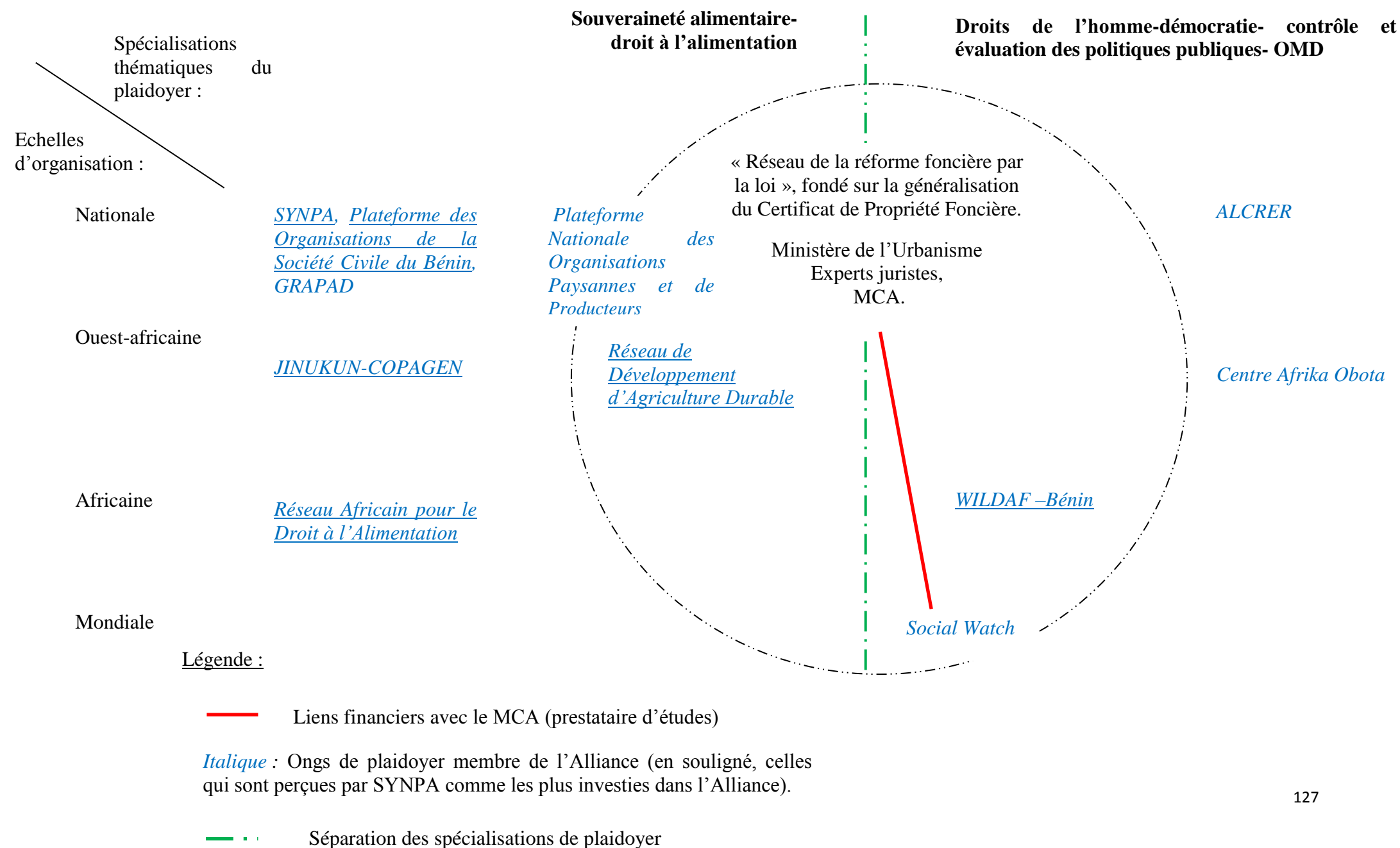
De surcroît, les différents degrés de maîtrise des enjeux juridiques freinent la dynamique de la mobilisation. En effet, la construction d'une analyse juridique commune est rendue difficile par l'absence de continuité dans le suivi des réunions par une même et seule personne. Durant le plaidoyer, différents émissaires sont envoyés, dans l'unique but de se tenir au courant et de produire un rapport de court terme à la hiérarchie. Peu informés de l'évolution des réunions passées, les membres plus assidus doivent sans cesse leur rappeler l'état de la mobilisation. Ce turn-over élevé des participants aux réunions empêche une compréhension approfondie des enjeux juridiques et des rapports de force du plaidoyer. Il compromet la cohérence de l'action et un investissement plus construit.

Puis, les différentes unités coalisées ne partagent pas la même vision de la lutte et de ses objectifs, notamment sur le caractère offensif de la mobilisation. Cette divergence des stratégies produit autant de bilans différents du plaidoyer.

---

<sup>1</sup> Houngbo Emile, Président du REDAD Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable, Cotonou, 23/04

## Hétérogénéité des ONG et des réseaux de plaidoyer membres de l'Alliance





## C) Les freins de la mobilisation

### *1. Demi-mobilisation et délitement*

Certes, les noms de « grosses cylindrées » figurent sur la liste des organisations de l'Alliance, mais l'ensemble de leurs membres sont inégalement investis. En effet, pour les unités les plus mobilisées jusqu'au vote en plénière, une à deux personnes par structure auraient suivi en continu l'évolution du plaidoyer, comme Laurin D. J. Ayatomey, chargé des questions foncières pour WILDAF, Ifalidé Badjagou pour le REDAD, Patrice Sagbo et René Segbenou pour JINUKUN, Ernest Pedro pour la PASCIB, ou Peggy Tohinlo pour le RAPDA. En revanche, des organisations, comme Social Watch, Afrika Obota, ALCRER ou le GRAPAD, se seraient moins investies. Par exemple, en mars 2013, Félix Zinsou, Secrétaire de Social Watch, ignore que le code voté autorise l'acquisition maximale de 1000 hectares, qui constituait la principale disposition contestée par l'Alliance<sup>1</sup>. Le Président du REDAD, qui n'a assisté qu'à 5 réunions de l'Alliance, n'a pas encore lu la version finale du code voté. Alors qu'il n'était pas invité, sa participation à l'atelier d'échanges avec les députés de Possotomé en 2012, fut interprétée par l'Alliance comme une occasion de profiter des per diem. En effet, Ifalidé Badjagou était chargé de représenter le REDAD en raison de son suivi continu des réunions.

Malgré le travail de ralliement de SYNPA, les unités coalisées semblent peu développer, entretenir, et utiliser leurs complémentarités de compétences et de réseaux. Dans les prises de position publiques de la coalition, on se contente de revendiquer l'égalité conventionnelle des femmes dans l'accès à la terre, sans développer, ni approfondir et sans mettre à profit la spécialisation de WILDAF sur ces questions. De même, est-ce que les réseaux de chaque unité coalisée ont été effectivement mis au service du plaidoyer sur le code ?

L'absence de remboursement des frais de déplacement et le coût en temps de la participation aux réunions, peuvent démobiliser des organisations, pour lesquelles le foncier n'est pas leur activité principale, et qui sont déjà débordées dans la recherche de bailleurs extérieurs. Après l'atelier de Possotomé, Ifalidé Badjagou du REDAD aurait ainsi cessé de participer aux réunions. De plus, la prise en charge financière par SYNPA met mal à l'aise certaines unités coalisées, gênées de venir peser sur d'autres budgets. Elles préfèrent suivre

---

<sup>1</sup> Felix Zinsou, locaux de Social Watch, Cotonou, 02/04.

l'évolution de la mobilisation par email, ce qui confirme la zone d'évaluation mutuelle que constitue l'Alliance<sup>1</sup>. Puis, selon Nestor Mahinou, la seule invitation de JINUKUN et du RAPDA, lors de l'atelier régional sur l'« accaparement des terres » en Afrique de l'Ouest organisé par SYNPA en février 2012, n'aurait pas été compris par les autres membres de l'Alliance<sup>2</sup>. Enfin, une fois le vote du code passé, l'« *Alliance pour un code consensuel et socialement juste* », qui existait par et pour le code, exacerbé par le sentiment d'urgence et d'incertitude, rencontre plus de difficultés à mobiliser aujourd'hui sur la surveillance des décrets d'application. De plus, en raison de l'absence de promulgation du texte, elle ne peut se mobiliser pleinement sur sa vulgarisation.

## *2. Une faible mise en débat du Code au sein des militants de l'Alliance*

« *Après le ring de boxe, nous irons vulgariser le code aux militants* » répond le Secrétaire général, Simon Bodéa, à la question suivante, « *pourquoi avez-vous peu partager vos propositions d'amélioration du code, à la base de vos militants pendant le travail de plaidoyer ?* ». Les difficultés de communication avec la base, la majorité de membre analphabète, le manque de temps et de moyens, éclairent le faible niveau d'information des militants sur le code. Adam Dahana, membre de la Commission commercialisation, m'assure qu'elle a bénéficié d'une formation sur le code, dispensée par le responsable domanial et foncier de Bassila et organisée par SYNPA, mais elle « ne s'en souvient plus »<sup>3</sup>. Seuls le Secrétaire exécutif, le Secrétaire général, l'ancienne volontaire internationale juriste, l'animateur principal, semblent maîtriser l'argumentaire juridique du plaidoyer. Peu de membres du conseil d'administration, hormis le Secrétaire général adjoint ou le Trésorier général, et aucun adhérent de base de SYNPA, n'ont été impliqués, à ma connaissance, dans les réunions de l'Alliance. En effet, lors de la réunion avec le Ministère de l'Urbanisme le 22 novembre 2010, la délégation de SYNPA est composée du Secrétaire exécutif, du Secrétaire général adjoint et de la volontaire internationale, chargée de plaidoyer et lobbying<sup>4</sup>. Le Président de la Commission thématique « foncière », qui est aussi ancien deuxième Secrétaire général et membre du conseil d'administration en tant que Trésorier général, me soutient fermement, à plusieurs reprises, que le code limite l'acquisition maximale de terre à 100 hectares, malgré mon insistance sur l'article 360, légalisant l'achat de superficies de 1000 hectares. En mai 2013, il n'a pas connaissance de cet article voté en janvier 2013, qui était

---

<sup>1</sup>, Abomey-Calavi, 23/05.

<sup>2</sup>, Abomey-Calavi, 23/05.

<sup>3</sup> Adam Dahana, membre de la Commission Commercialisation, siège SYNPA, 15/03

<sup>4</sup> LUKACS A.M., 2010, Compte rendu de la rencontre avec le MHURFLEC, 22 Novembre 2010.

l'un des plus contesté par SYNPA. L'expression « *après le ring de boxe, nous irons vulgariser le code aux militants* » peut signifier aussi une représentation spécifique de la division du travail de plaidoyer. En effet, les militants seraient mis à distance de l'étape préalable de construction du travail de plaidoyer national, réservé au bureau exécutif ou au conseil d'administration. Ils seraient assignés ultérieurement dans le rôle de « recevoir la vulgarisation », afin de la transmettre au niveau local. Enfin, les média d'audience nationale ont été privilégiés pour viser les députés, comme Golf tv, tandis qu'aucune radio locale n'a été sollicitée pour informer du projet de code pendant le plaidoyer.

L'« accaparement des terres » est le cadre préalable qui rend possible la mise en débat locale du code. Il comporte une forte potentialité d'entraînement et de déchaînement du débat. Souvent, il est délibéré de manière beaucoup plus intense que les propositions d'amélioration du code. Même s'il prédomine souvent, il crée la jonction avec la mise en débat du code. En effet, la conférence de presse de l'Alliance du 10 novembre 2011 à la bourse du travail de Cotonou, suscita une mise en débat locale du code dans la commune de Tchaourou (nord-est). Ce déplacement de l'espace du débat du code, d'une conférence de presse nationale au niveau communal, est permis par la médiation de l'« accaparement des terres »<sup>1</sup>. Pendant cette conférence, un militant de SYNPA dénonce publiquement la vente massive de terres dans son village, Sanson, de la commune de Tchaourou. A travers la médiatisation de la conférence par l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin, le message « *tout le village de Sanson a été vendu* » aurait interpellé le Président de la République, originaire de Tchaourou. Offensé, le Maire de Tchaourou invite l'Alliance à rendre des comptes et à présenter ses excuses. Lors du conseil municipal du 2 Février 2012, une délégation de l'Alliance se déplace, pour justifier de l'ampleur de la vente des terres à Sanson, chiffres à l'appui. Des controverses « déclenchées » sur les superficies exactes du village et de fortes tensions entre les chefs d'arrondissement, se rejetant les responsabilités, ont mis en débat des conflits latents au sein du conseil communal. Le Maire a ainsi reconnu qu'il a été plusieurs fois approché et consulté, avant que la version finale de la déclaration de vente, ne soit portée à l'attention du public<sup>2</sup>. Une fois le cadre de l'« accaparement des terres » posé, l'Alliance informe de ses réserves sur le projet de code.

---

<sup>1</sup> Alliance pour un Code Consensuel et Socialement Juste, Rapport de la mission de Tchaourou, Rapporteur Ifaldé Badjagou (REDAD), 02/02/2012.

<sup>2</sup> Alliance pour un Code Consensuel et Socialement Juste, Rapport de la mission de Tchaourou, Rapporteur Ifaldé Badjagou (REDAD), 02/02/2012.

### 3. Les logiques de bornage d'un espace de plaidoyer au sein de l'Etat, qui est un allié et un opposant

Le format plaidoyer supposerait une forme plus policée et civilisée de la critique, pour être plus acceptable des pouvoirs, afin de permettre des interactions poursuivies entre pouvoirs et plaideurs<sup>1</sup>. Pour des raisons financières et idéologiques, je démontrerai que l'Alliance aurait stabilisé un dialogue avec les services de l'Etat qui lui ressemblent le plus et qu'elle se serait finalement peu confrontée directement au réseaux de l'immatriculation du Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de l'Erosion Côtière (MUHRFLEC), en charge de la réforme foncière. L'étude des déterminants de la délimitation progressive de l'espace de plaidoyer éclaire sur l'élaboration des choix, la perception de l'Alliance du champ politique, et les contraintes limitant l'ouverture de cet espace.

Paradoxalement, auprès des Ministères, le plaidoyer s'est concentré sur la Direction de la Législation Rurale du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage, et de la Pêche (MAEP), en charge de la loi 2007-03 portant sur le régime foncier rural. Mais ce dernier dessaisi de l'élaboration du projet du code foncier se retrouve, tout comme l'Alliance, dans une position de lobbying pour imposer ses vues au MUHRFLEC. En effet, la Directrice actuelle de l'Elevage, Elise Susanne Behanzin-Djogbenou souligne que « *le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche joue plus un rôle de lobbying pour les articles avec M. Pedro de Plateforme des Acteurs de la Société Civile* »<sup>2</sup>. Sans être exhaustif, une seule réunion a été renseignée, avec le conseiller juridique du MUHRFLEC, accordée le 22/10/2010 pour une demande émise le 30/09/2010 et communiquée le jour-même à SYNPA à 16 heures<sup>3</sup>. La difficulté d'obtenir des audiences et l'incertitude sur l'identité du Ministère en charge de l'élaboration du code, éclairent le faible investissement de l'espace du MUHRFLEC. Mais lorsque l'Alliance comprend en 2011 qu'il est responsable de l'élaboration du code, elle doute de la pertinence stratégique d'investir son espace. En effet, perçu comme inféodé au Millenium Challenge Account (MCA) et à la Présidence, elle préfère orienter son plaidoyer directement vers le MCA. De plus, la représentation des fonctionnaires du MUHRFLEC, comme « acariâtres » et « bornés » par les membres de l'Alliance, limite la possibilité d'imaginer la construction d'un cadre d'intercompréhension. La construction d'un espace de dialogue n'est pas imaginée, car ils sont perçus comme « fermés », et donc, incapables de

---

<sup>1</sup> Siméant J., Advocacy : un mot, et un peu plus qu'un mot. Sur la diffusion internationale d'un impératif de conformation de la société civile.

<sup>2</sup> Elise Suzanne Behanzin-Djogbenou, Direction de l'Elevage, Projet d'appui aux filières Lait et Viande, 23/04, 9h-10h.

<sup>3</sup> Lukacs A.M., 2010, Compte rendu de la rencontre avec le MUHRFLEC, 22 Novembre 2010.

comprendre les arguments de l'Alliance. Il faut se défaire d'une vision enchantée du plaidoyer, qui comprend aussi des pratiques, où l'on refuse de se comprendre et où l'on ferme des espaces de dialogue. Mais ces perceptions oublient les relations complexes et les conflits existants entre le MUHRFLEC, le MCA et la Présidence.

Patrice Sagbo, Trésorier de JINUKUN<sup>1</sup>: « C'est bien après avec les ateliers du MCA qu'on a compris. Le député Yehouetomé, qui devait porter le Code, est un urbaniste, fonctionnaire du Ministère de l'environnement. Nous ne savions pas si le code devait être géré par le Ministère des Finances et des impôts, car le code a une partie « domaniale ». Personne n'a compris qui portait le code. C'est lorsque que nous sommes allés à l'Atelier d'Abomey en 2011, que nous avons su que c'était le Ministère de l'Environnement qui gérait le code. [...] Après cet atelier, je me suis rendu au Ministère de l'urbanisme, pour saluer un ami à moi qui travaillait dans les travaux publics. [...] Par hasard, j'ai croisé dans son bureau Allognon Zéphérin, il parlait du code et des corrections qu'ils étaient en train de faire, qu'il fallait vite envoyer. Donc je lui ai dit « ah toi aussi tu es dans le code ? ». **Le Ministère de l'urbanisme, ils sont incompetents, ils sont carrés. C'est le MCA, qui a tout fait le code. C'est une perte de temps d'aller voir le MUHRFLEC, car ils n'ont pas fait grand-chose.** On a fait un document, on leur a remis. [...] **Le Ministère de l'urbanisme n'a rien fait sur le code** ».

Nestor Mahinou, Secrétaire exécutif SYNPA :

« On ne savait plus quel Ministère s'occupait du Code. Tantôt, c'était le MUHRFLEC, tantôt le MAEP, les deux étaient divisés. On s'est dit d'aller vers le Ministère, qui nous soutenait le plus et qui est le plus coopératif, qui nous associait, qui nous informait. [...] **Le MUHRFLEC ce sont des gens fermés et bornés.** C'est uniquement quand le document a été parachuté à l'Assemblée que nous avons su que c'était le Ministère de l'environnement, dans les mains du député Yéhoutomé. Avant on ne savait pas. Vers la fin, le Ministère de l'Urbanisme était porteur du projet. Le Ministère de l'Urbanisme, je ne sais pas s'ils ignorent ou feignent de laisser passer. C'est la Présidence de la République qui gère [...] Comme le MUHRFLEC est la copie conforme du MCA, nous nous sommes dit que ça ne servait à rien d'aller les voir. Lors de la réunion avec le conseiller juridique, ils ne connaissent rien sur l'accaparement. On leur a remis le rapport du MCC et l'article de GRAIN sur l'accaparement des terres « les fermes béninoises à deux cliques de Wall Street ». Ils jouent le même jeu que le MCA »<sup>2</sup>.

La perception des hauts fonctionnaires, comme des « accapareurs de terres », corroborée par les études de SYNPA, contribue aussi à la délimitation de l'espace du plaidoyer. Par exemple, investir l'espace du Conseil Economique et Social est pensé comme inefficace stratégiquement, car son directeur aurait acheté la moitié des terres de Djidja, souligne Nestor Mahinou. Enfin, des effets d'apprentissages tirés d'échecs vécus, construisent le bornage de l'espace du plaidoyer. En effet, le refus catégorique d'audience adressé par une députée de la Commission des lois, en charge de l'étude sur la forme du code, n'a pas encouragé l'Alliance à persévérer dans la demande d'une seconde rencontre. De surcroît, le Secrétaire exécutif souligne qu'elle est une « grande accaparatrice ».

Ce faible investissement de l'espace du MUHRFLEC paraît paradoxal, face aux échanges d'information pertinente entre le conseiller technique à la réforme foncière de ce

---

<sup>1</sup> Patrice Sagbo, Trésorier de JINUKUN, dans son cabinet de vétérinaire, Godomey, 14/05.

<sup>2</sup> Entretien avec , 03/05, Abomey-Calavi.

Ministère et SYNPA en 2010. Les délimitations de l'espace du plaidoyer sont ainsi très évolutives. En effet, la chargée de plaidoyer souligne que la réunion du 22.10.2010 avec ce conseiller « *a été plutôt fructueuse au sens où on a eu à faire avec un interlocuteur attentif et [...] et il a souligné plusieurs fois qu'il souhaiterait une collaboration étroite avec Synergie Paysanne* »<sup>1</sup>. Cette réunion visait à « *partager ses analyses sur le nouveau phénomène qu'est l'achat massif des terres agricoles du pays par des groupes financiers tant nationaux qu'étrangers* ». Elle ajoute qu'elle a permis une meilleure compréhension de la position du MUHRFLEC dans le processus d'élaboration du code et du fonctionnement du MCA<sup>2</sup> : « *Il a répondu que le MCA fonctionne selon une logique de projet et que souvent ils sont très peu au courant de l'évolution des travaux. Il nous a informés que le projet de code dans sa version du mois de Mars a fait l'objet du désaccord également de leur part puisqu'il n'a été que la superposition de la Loi 1965 et de la Loi 2007, sans aucun véritable effort de réflexion réelle. Il nous a également informé que les travaux du mois de Septembre ont déjà été intégrés dans le projet de Code et nous a assuré qu'il peut nous le transmettre avec une certaine exigence de confidentialité* ».

Mais le bornage de l'espace du plaidoyer ne fait pas consensus au sein de l'Alliance, car il comporte aussi une dimension exclusive. Certains considèrent que le travail de ralliement des députés, des experts, des partis politiques, des scientifiques, aurait dû être plus ouvert et approfondi. Pour préserver l'indépendance de l'Alliance vis-à-vis des scientifiques, le Centre Béninois pour le Développement Economique et Social, l'expertise foncière de l'anthropologue R. Mongbo, les juristes, tels que le maître Hounkanrin, n'ont pas été ralliés. Mais ces choix n'ont pas été construits de manière unanime. Nestor Mahinou ajoute que cette peur de l'asservissement, a empêché des collaborations étroites avec les partis politiques : « *Nous n'avons pas travaillé avec les partis politiques, pour ne pas qu'on dise que ce sont les partis qui nous poussent. Mais personnellement, je pense que ça a été une erreur monumentale de ne pas avoir travaillé avec les partis. J'ai proposé de se rapprocher des partis d'opposition, qui sont plus à même d'influencer le code que la mouvance du parti au pouvoir. Mais cette proposition a été rejetée. Philippe Noudjènomè, le Secrétaire du Parti Communiste, qui est avocat, et des députés de l'Union Fait la Nation, Antoine Idji Kolawolé, et P. B Epiphane Kouassi Ahossi ont proposé d'être avec nous* ». Certains députés ont soulevé la question de l'« accaparement des terres » en plénière, mais manquaient d'arguments solides pour proposer des amendements crédibles.

<sup>1</sup> LUKACS A.M., 2010, Compte rendu de la rencontre avec le MUHRFLEC, 22 Novembre 2010.

<sup>2</sup> LUKACS A.M., 2010, Compte rendu de la rencontre avec le MUHRFLEC, 22 Novembre 2010.



Photographies 1 et 2 : Reportage de l'Office de Radiotélévision du Bénin sur la conférence de presse du 10 novembre 2011 sur le code foncier et domanial, Bourse du Travail, Cotonou,



Photographie 3 :

Conférence de presse du 11.11.2011 à la bourse du travail, Cotonou.

« Bradage des terres au Bénin-Les organisations de la société civile dénoncent le projet de code foncier », 11/11/2011, *La Nation*, Actualité Nationale, n°5363.

De gauche à droite : Ernest Pedro (Plateforme des Organisations de la Société Civile), personne non renseignée, Simon Bodéa (SYNPA), Peggy Tohinlo (Réseau Africain Pour le Droit à l'Alimentation), personnes non renseignées.

### **Chapitre 3 : Pénétrer et s'imposer dans l'arène parlementaire**

L'étude de certaines contraintes et opportunités de l'arène parlementaire (A), de l'entrée de l'Alliance dans cet espace (B) et de sa participation aux travaux de la Commission parlementaire (C), éclairent les déterminants du démarquage de l'espace de plaidoyer et des argumentaires. Enfin, la réception du discours de l'Alliance et l'apprentissage des frontières de l'arène parlementaire, démontrent la transformation des acteurs (D).

#### **A) Contraintes et opportunités de l'espace parlementaire**

##### *1. Le financement extérieur de la production législative*

Le vote du code aurait été priorisé par l'Assemblée Nationale, notamment en raison de l'exigence de renouvellement du deuxième projet de financement du Millenium Challenge Account (MCA). Ce dernier a supporté, entre autres, des expertises, des séminaires, et certains travaux de la Commission parlementaire, selon M. Emmanuel, Directeur du service retranscription de l'Assemblée Nationale : « *Le code faisait partie des conditionnalités de renouvellement du deuxième compact. Les responsables du MCA ont demandé une audience au Président de l'Assemblée nationale qu'ils ont obtenu, pour faire en sorte que ce code soit adopté dans les délais souhaités avant la fin 2012. Puis, il y a l'appui financier du MCA, des experts recrutés en la matière, des juristes, avec des jetons de présence, des personnes ressources qui aident à ce que le code soit voté sans trop de difficultés et à l'organisation de séminaire. Parmi plusieurs séances de travaux en Commission parlementaire, le déjeuner et la pause-café étaient pris en charge par le MCA [...]. On a mis un peu à l'écart les autres propositions de loi, on a dit « tous travaux cessant », que cette loi était prioritaire, pour que tous les députés se consacrent entièrement à cette proposition de loi. Le MCA n'a rien imposé, ils ont juste appuyé* »<sup>1</sup>. De même, B. Yehouetome, à la fois Deuxième Vice-Président de l'Assemblée Nationale et Rapporteur de la proposition de loi du code foncier, confirme la forte contribution financière du MCA, lors de la plénière du 11 janvier 2013<sup>2</sup> : « *Il faut rappeler que la proposition de loi résulte d'une volonté forte du gouvernement, qui a décidé de créer un Ministère spécifique chargé du foncier, elle résulte de cette volonté qui a fait que le MCA a négocié avec les américains, qui ont fortement contribué financièrement, par une assistance technique à l'Etat* ». Préparé par le Ministère de l'Environnement (ancien

---

<sup>1</sup> M. Emmanuel, chef du service retranscription de l'Assemblée Nationale, Porto-novo, 25/05

<sup>2</sup> Compte rendu du débat en plénière du 11/01/2013, Assemblée Nationale, Porto-Novo, p 8.



MUHRFLEC), le code, ainsi priorisé, a fait l'objet d'une proposition de loi. En effet, cette procédure est plus rapide que celle du projet de loi, proposé par le gouvernement, souligne le Directeur du service retranscription de l'Assemblée, M. Emmanuel :

«Un projet de loi doit passer par la Cour supérieure, ce qui prend du retard avec la chambre administrative, il faut négocier avec les députés. De plus, les députés n'ont pas toutes les ressources et les compétences, pour faire une proposition de loi, car il faut des experts, il faut payer les gens. Pour les lois les plus importantes, c'est souvent un décret pris en conseil des Ministres. Si c'est une proposition de loi, le député doit vraiment s'assurer de l'incidence financière de la loi, elle doit être accompagnée des ressources additionnelles lors du dépôt sur le bureau de l'assemblée nationale. Lors de la cinquième législature entre 2007-2008, un député avait proposé une loi sur l'obligation du service militaire pour tous les Béninois après le Bac avant l'entrée dans la fonction publique, qui avait une incidence financière de 7 milliards. Il n'avait pas pris soin de chercher les ressources financières. Après le vote de la loi, un autre député a attaqué cette disposition et la cour constitutionnelle l'a déclaré irrecevable, car au moment où le député dépose sa proposition de loi, son incidence financière doit être assurée, pour qu'elle soit applicable. Le gouvernement a alors écrit à l'Assemblée nationale pour dire qu'il prenait en charge l'incidence financière de la loi ; donc ce n'est pas facile pour un député de déposer une proposition de loi »<sup>1</sup>.

En revanche, pour le député de l'opposition, Honfo Charlemagne, le financement extérieur de la production législative a créé un contexte de « précipitation », qui n'a pas laissé suffisamment de temps au débat et à la réflexion : *« J'ai regretté qu'on n'ait pas pu étudier le texte de façon sereine, on n'a pas eu le temps de faire des investigations et des consultations publiques. On aurait dû faire une audition publique à ceux qui utilisent des terres rurales pour assurer l'autosuffisance, comme à Djidja. [...] Le projet tardait avec la pression du financement du deuxième Compact du MCA. Il fallait une proposition de loi, le deuxième vice-Président de l'Assemblée Nationale, Yéhouetomé, a été désigné comme porteur du projet, [...] Le gouvernement a voté vaille que vaille pour décrocher rapidement le deuxième compact du Millenium Challenge Account. Moi, je n'apprécie pas quand on fait des lois dans la précipitation, il y avait une pression des bailleurs sur la Commission des lois, la sérénité a fait défaut. Il y avait un conflit entre les OSC et les structures étatiques. Les OSC n'ont rien à y gagner de protéger les terres pour l'autosuffisance alimentaire »*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Emmanuel, chef du service retranscription de l'Assemblée Nationale, Porto-novo, 25/05

<sup>2</sup> Charlemagne Honfo, député de l'opposition, Parti du Renouveau Démocratique, Akpakpa, 18/05.

## 2. La représentation des intérêts paysans dans l'espace parlementaire, un enjeu de conflit

« La contribution de la société civile aurait été singulière et plus importante dans l'élaboration du code foncier, que dans le processus législatif normal ». Avant de réfuter ce discours dominant dans l'arène parlementaire, il faut éclairer ce que le terme « société civile » signifie dans cet argumentaire. Pour le Directeur du Service de retranscription de l'Assemblée, M. Emmanuel, la Commission plan et développement, a organisé une plus forte participation de la « société civile », afin de mieux répondre à des questions techniques pointues, posées par le code foncier<sup>1</sup> : *« Lors des travaux en Commission, seuls les députés et les Ministres ont le droit de parole en temps normal. Exceptionnellement, les députés avaient donné la parole aux organisations de la société civile. Normalement, même les cadres des Ministères n'ont pas le droit de parler, et participent qu'en écrivant leurs questions sur papier. Les députés ont pris ces dispositions, pour que tout le monde puisse parler et prendre en compte les observations des organisations de la société civile, c'était vraiment spécifique. Les travaux de Commission étaient ouverts aux personnes ressources, aux ONG, pour éviter qu'en plénière, il y ait trop de quiproquos et d'amendements. C'est très rare qu'on leur donne la parole. Mais c'était une loi qui nécessitait plus d'expertise »*. Dans ce discours, la consultation de la « société civile » est supposée organisée par l'arène parlementaire, car la parole est dite « donnée ». En plénière, la contribution de la « société civile » a fait aussi l'objet de nombreux remerciements, comme en témoigne le député M. Gnonlonfoun : *« Je m'en voudrais de ne pas dire mes félicitations aux différentes Commissions qui ont planché pendant plusieurs séances, ainsi qu'à tous les acteurs de la société civile qui ont apporté leur contribution à la présente proposition de loi qui est soumise à notre délibération »*.

Ainsi, ce discours enchanté et globalisant, qui amalgame différentes organisations de la « société civile », masque les inégalités d'accès au débat parlementaire. Cet argumentaire n'est pas sans influence sur l'organisation du processus de consultation de la « société civile » sur le code foncier. Pour l'ingénieur agronome, Marius Gandonou, la participation de la « société civile », s'est réalisée de manière indifférenciée. Cette indistinction des acteurs dans la mise en débat du code, supposés formellement égaux, favorise les dominants. Il souligne

---

<sup>1</sup> M. Emmanuel, directeur du service retranscription de l'Assemblée Nationale, Porto-Novo, 25/05.

ainsi qu’ « à l’atelier national de validation, le MCA ne prenait pas en compte les différences entre les participants. Si tu mets ensemble les paysans et les intellectuels, tu ne tiens pas compte des paysans. Les acteurs ont participé de par leur présence, mais leur réelle position n’a pas été prise en compte. On n’a pas créé des forums spécifiques pour les acteurs de la société civile, on les a mélangé avec les ordres professionnels, les magistrats, les notaires, les géomètres...Donc on ne les a pas entendu »<sup>1</sup>. Par exemple, le Forum parlementaire de Bohicon, organisé par la Cellule d’appui aux politiques publiques de l’assemblée nationale (CAPAN), confond dans un même espace de débat, l’Ordre des géomètres Experts, l’Ordre national des architectes et urbanistes du Bénin, la Chambre des notaires, des magistrats, des administrateurs civils, des députés, des juristes fonciers, et des associations spécialisées sur les questions agricoles, comme l’Alliance<sup>2</sup>. Selon le tableau 6 ci-dessous, les acteurs attendus au Forum, sont, entre autres, 24 députés, 28 agents du Ministère de l’Environnement, 6 agents du Ministère de l’Agriculture, et 8 consultants experts. La composition de la « société civile » invitée, est marquée par une prédominance des corps judiciaires, soit 18 représentants, et seulement 5 membres d’associations spécialisées sur les questions agricoles. Ainsi, hormis les « corps judiciaires », le reste de la « société civile » est constituée de trois membres de l’Alliance et des responsables de l’ONG Dedras et d’une ONG de Parakou. On note que la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA) n’a pas été invitée, ce qui compromet la mise en débat des questions foncières agricoles. De surcroît, sans les démarchages insistants de l’Alliance auprès de la CAPAN, celle-ci n’aurait jamais participé au Forum. De même, ses demandes obstinées d’audience à la Commission Plan, ont permis sa participation aux travaux en commission. Ainsi, loin d’une consultation institutionnalisée de la « société civile », la parole n’est pas organisée ou « donnée » gracieusement par l’Assemblée, mais longuement négociée par l’Alliance.

---

<sup>1</sup> Marius Gandonou, ingénieur agronome, expert foncier, Akpakpa, 19/04

<sup>2</sup> Assemblée nationale, *Les actes du forum parlementaire sur le foncier, l’aménagement et l’urbanisme en République du Bénin*, Bohicon 16 et 17 octobre 2012, liste des personnes attendues, p 42-48.

**Tableau 8 Participants « attendus » au forum parlementaire de Bohicon, 16 et 17 octobre 2012<sup>1</sup>.**

	Arène parlementaire	Ministères			Consultants experts (non affiliés à un ordre professionnel)	Unités décentralisées	Partenaires	« société civile »	
		Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	Autres Ministères				Corps judiciaires	Associations spécialisées sur les questions agricoles
<b>Participants</b>	24 députés 1 juriste et le Président de la Cellule d'Appui aux Politiques de l'Assemblée Nationale (CAPAN) 2 huissiers parlementaires 2 agents de maîtrise 2 assistants parlementaires (Commission plan et lois) 1 administrateur civil	Directeur Général de l'Environnement 3 juristes 2 architectes 9 agents 3 agents <i>Direction des Ressources Financières et du Matériel</i> 3 ingénieurs travaux publics 1 Agence Foncière Habitat 1 urbaniste 2 géomètres-expert et 1 administrateur <i>Agence Béninoise de l'Environnement</i> 1 administrateur 1 communicateur	<i>Direction de la législation rurale</i> 1 Directeur du volet foncier de cette direction 2 agronomes 1 vétérinaire 1 agronome <i>Direction du Génie Rural</i>	3 Administrateurs d'impôt - <i>Ministère de l'Economie et des Finances</i>  1 <i>M. de la Justice de la Législation et des Droits de l'Homme</i>  1 <i>M. de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire</i>  1 <i>M. de l'intérieur de la sécurité publique et des cultes -</i>	2 juristes « foncier » 1 géographe aménagiste (ex Mca) 2 architectes urbanistes 1 agroéconomiste 2 universitaires (Kougnya-zonde Christophe, Gauthier Biauou)	2 maires 1 Agence Nationale des communes du maire du Bénin 1 technicien génie civil de la mairie de Klouekamne	2 représentants Ambassade Pays Bas  <i>Unité de coordination de la formulation du 2ème programme et de suivi des réformes de Mca-Bénin (UCF) :</i> 3 agents Ex directeur du volet foncier MCA Ex directeur de la « politique foncière » MCA Ex coordinateur de la cellule 300 Plans Fonciers Ruraux (MCA)	12 magistrats 1 Ordre National des Architectes et Urbanistes 1 Commissaire de police 1 Ordre des avocats du Bénin 1 Huissier de justice 1 Chambre des Notaires 1 Ordre des géomètres experts	3 membres de l'Alliance (Secrétaire général SYNPA, Ernest Pedro PASCIB, Peggy Tohinlo RAPDA)  <i>Après plusieurs demandes d'audience, ils obtiennent trois places.</i> 1 ingénieur agronome de la « société civile de Parakou » (nord)  1 ONG Développement Durable, Renforcement et Auto promotion des Structures communautaire (DEDRAS), appartenant à l'Union des Eglises Evangéliques du Bénin, Parakou, DEDRAS
<b>Total</b>	<b>33 personnes</b>	<b>28</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>5</b>

<sup>1</sup> Assemblée nationale, *Les actes du forum parlementaire sur le foncier, l'aménagement et l'urbanisme en République du Bénin*, Bohicon 16 et 17 octobre 2012, liste des personnes attendues, p 42-48.

## B) Pénétrer l'arène parlementaire : le travail de ralliement des députés

### *1. Des députés « passerelles »*

Le refus de l'Alliance d'une collaboration officielle avec les partis politiques, - excluant la possibilité d'échanges institutionnalisés permanents d'information, de ressources, ou de soutien électoral-, n'a pas empêché de tisser des liens personnels informels avec des députés. Ils ont été de riches canaux d'information sur l'évolution de l'élaboration du code et sur les règles de fonctionnement de l'arène parlementaire. Selon le Secrétaire exécutif, Nestor Mahinou, ces connexions tissées avec les députés sont récentes dans l'histoire de SYNPA.

Certains députés « facilitateurs » ont balisé et ont expliqué les contraintes de l'arène parlementaire. Par exemple, les députés de l'opposition, du Parti du Renouveau Démocratique, Edmond Zinsou et Charlemagne Honfo, recommandés par la Cellule d'Analyse des Politiques de développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN), ont aidé à la préparation de l'atelier d'échange avec les députés de Possotomé du 25 et 26 septembre 2012, organisé par l'Alliance<sup>1</sup>. La rencontre du 4 septembre 2012, entre Edmond Zinsou, la Secrétaire administrative, le Trésorier général, et le Secrétaire exécutif de SYNPA, permet de régler des questions organisationnelles (date, lieu du séminaire) et de recommander des personnes ressources. Des obstacles pratiques ont ainsi été résolus, afin que « *tous les députés reçoivent les invitations et prennent part au séminaire* », pour « *élaborer une stratégie et amener l'ensemble des parlementaires à considérer favorablement les propositions de l'Alliance pour améliorer le code* », souligne Nestor Mahinou<sup>2</sup>.

Extrait du compte rendu des échanges avec l'honorable Edmond ZINSOU du 05/09/2012 <sup>3</sup>.

- « **La date et le lieu du séminaire**, il a pensé que la période peut aller mais, il a recommandé de vite envoyer les invitations nominées au Service du personnel puis une au Président de l'Assemblée Nationale, NAGO avec la liste de tous les députés concernés. Il a également souhaité que nous informions l'honorable CHABI, Président de la Commission Plan, de la date et des invitations afin qu'il appuie le programme auprès du Président. De même il a demandé que nous tenions à la cheville le chef du Service du personnel (Monsieur Yao GBAHOUNDJÉ 90 04 79 06) et le Directeur de la CAPAN afin que la date soit calée dans leur agenda.
- **La liste des participants**, il a juste demandé que nous prenions en compte les assistants des Commissions impliquées (TIME Françoise de la Loi et DAZAN Florentin pour le Plan), et le Directeur des Services Législatifs (Isaac FAYOMI). Il a recommandé d'ajouter à la liste le député Firmin

---

<sup>1</sup>, Secrétaire exécutif SYNPA, Compte rendu des échanges avec l'honorable Edmond ZINSOU du 05/09/2012, Abomey-Calavi.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

BIOKOU. Il a enfin dit que tous ne pourront pas être présents, mais qu'il mettra tout en œuvre pour qu'au moins vingt-cinq (25) répondent à l'invitation.

- **L'engagement des députés à porter/défendre les propositions de l'Alliance pour améliorer le code foncier et domanial.** Il n'est pas allé par quatre chemins pour nous dire qu'il ne sera pas question d'un engagement écrit mais, il nous reviendra de véritablement convaincre les députés avec nos argumentaires et propositions. Il a recommandé à ce sujet de bien choisir nos communicateurs et de beaucoup insister sur ce que la loi peut prendre en compte.

Il revient à l'Alliance de s'organiser afin de rester dans le temps. Il est également important que l'Alliance identifie le plus rapidement possible le consultant qui sera recruté pour jouer le rôle de personne ressource et contribuer à la perfection de la portée juridique des propositions de l'Alliance aux députés ».

Grâce à ces députés, l'Alliance a pu être informée officieusement des dates des travaux en Commission parlementaire. En effet, l'information officielle lui avait été communiquée le jour même du début des travaux en Commission, souligne Peggy Tohinlo<sup>1</sup> :

«Quand on est entré en discussion avec le Parlement, nos espions étaient là-bas parmi les députés, ils nous informaient de l'évolution du code. [...] Puis, la façon dont nous nous sommes organisés pour avoir toutes les informations a beaucoup joué. Nous avons des informations même de sources officieuses, on n'a pas hésité, on avait de la complicité avec certains députés qui nous informaient. Si bien que nous avons pu avoir en 2011 les deux versions, on a travaillé sur les deux versions, et on a pu construire nos argumentaires sur ces deux versions. En effet, certains députés ne savaient même pas qu'il y avait une deuxième version en 2011. [...] Trois députés de l'opposition étaient avec nous ; Eric Zinsou, Charlemagne, les deux derniers sont du PRD. Au sein de l'Alliance, on a beaucoup débattu sur avec qui on s'allie ? Mais pour le moment, avec les partis, on préfère avoir des relations avec quelques individus, appartenant à des partis politiques, qui nous informent. Ça nous permet à nous de ne pas dévoiler toute notre stratégie.»<sup>2</sup>.

## *2. L'atelier de Possotomé : s'emparer le premier de la mise en débat du code*

L'organisation d'un atelier sur le code destiné aux députés, est perçue comme un enjeu majeur pour la définition des termes du débat en Commission. Selon les militants, ce serait le Président de l'Assemblée Nationale, M. Coffi Nago, qui aurait eu l'initiative d'organiser un séminaire parlementaire. En effet, lors d'une première audience le 22 Janvier 2012 avec l'Alliance, il aurait été interpellé par l'ampleur de l'« accaparement des terres », et aurait recommandé ce séminaire. Mais face à l'inertie de la Commission du Plan en charge de son organisation, l'Alliance décide de s'emparer elle-même de la mise en débat du code. Ainsi, le 25 et 26 septembre 2012, elle organise et prend en charge l'atelier de Possotomé, perçu par le Président de la Commission, Chabi Sika, comme une concurrence. A sa demande, l'appellation de « séminaire parlementaire » est remplacée par celle d'« atelier d'échanges et

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Peggy TOHINLO, Agronome, membre du Cebedes et du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi,

de réflexion avec les députés », pour ne pas laisser croire, que le Parlement est dessaisi de la mise en débat du code par la « société civile ».

Nestor Mahinou, Secrétaire exécutif de SYNPA<sup>1</sup>: « Lors de l'audience au Président de l'Assemblée, M.Coffi Nago, nous lui avons dit que nous voulions être associés de très près à l'élaboration du code. On l'a informé de ce que l'accaparement était en train de faire. Quand nous lui avons apporté l'information, il n'en revenait pas. Il a émis l'idée d'un séminaire parlementaire. Il fallait trouver un créneau pour faire passer l'information aux autres députés et pour leur apporter cet éclairage, auquel l'Alliance participerait. Mais le député Yéhouetomé, Rapporteur du code, a trainé pendant deux, trois mois avant de l'organiser. On s'est dit alors, que nous allions prendre en charge cet atelier, puisqu'ils ne l'organisaient pas. Ils l'ont compris comme une démission nationale. Ils ont eu honte que ce soit les organisations de la société civile qui organisent le débat, à la place du Parlement. [...] Ils ont dissuadé les députés d'y participer. C'est pour cela que nous avons eu moins de participation à l'atelier de Possotomé ».

Lors de l'atelier de Possotomé, les députés ont été choisis selon leur appartenance à la Commission Plan et à la Commission des Lois, et non selon leur couleur politique. La première Commission, en charge de l'étude sur le fonds de la loi, réalise en plénière une première sélection des amendements proposés, en les acceptant ou en les rejetant, avant de les soumettre au vote général. La seconde, en charge de l'étude de la forme, ne donne que son avis<sup>2</sup>. Même si le travail en Commission est ouvert à l'ensemble des 83 députés, les députés de la Commission Plan semblent avoir le plus d'influence sur son contenu. Sur les 32 députés invités à l'atelier (15 de la Commission Plan, 14 de la Commission des Lois, 1 de la Commission Education, trois députés non renseignés), sept ont répondu présents, ainsi que les assistants parlementaires des Commissions. Les députés ont justifié leur absence par différents motifs, qui ne manifestent pas tous un refus idéologique ou politique de participer : « occupé », « hors du pays », « confirmé », « en attente de confirmation », « ne répond pas », « empêché ». Certains membres de l'Alliance ont mis en jeu leurs connaissances personnelles à l'Assemblée Nationale, comme l'animateur de SYNPA Mohammed Salifou ou Peggy Tohinlo, qui a contacté les députés Eric Houndété, Nicaise Fagnon. Ce dernier est l'ancien Directeur Général de la Société Nationale pour la Promotion Agricole, ancien Ministre délégué chargé des transports. Membre de la Commission des lois et du parti de la mouvance Présidentielle, il est absent à l'atelier, mais il restera en contact avec Peggy Tohinlo.

Selon Peggy Tohinlo, membre du RAPDA, cet atelier est un « *débat d'information, de conscientisation. Nous avons informé les députés, ça leur a fait prendre conscience. Nous leur*

---

<sup>1</sup> Secrétaire exécutif SYNPA, Abomey-Calavi, 12/04.

<sup>2</sup> Observations tirées du compte rendu du débat en plénière du 11/01/2013, Assemblée Nationale, Porto-Novo.

avons expliqué quel degré de conséquence les dispositions du code amenaient »<sup>1</sup>. Pour certains députés, l'atelier a été la première occasion de lire le code foncier. Le député Charlemagne Honfo a accepté d'y participer, en raison de la légitimité de l'expertise foncière de SYNPA : « SYNPA avait un planning d'activité convainquant et crédible, on voyait qu'ils avaient foi en quelque chose, c'est pourquoi je les ai accompagné dans deux de leurs séminaires SYNPA défend la protection de la terre rurale pour s'assurer l'autonomie, j'ai eu la chance de travailler avec eux, ils ont fait un rapport conséquent sur l'accès à la terre »<sup>2</sup>.

**Tableau 9 Députés présents et représentés lors de l'Atelier de Possotomé, 25 et 26 Septembre 2012.**

Couleur politique	Circonscription électorale	Formation	Fonctions politiques occupées	Présence en plénière/prise de parole
<b>Commission Plan, Equipement, Production</b>				
Edmond Zinsou, <i>Parti pour le Renouveau Démocratique</i>	Adjarra, Sud-Est	Ingénieur agronome, professeur d'université	Député (2007-2011, 2011-2015) Maire d'Adjarra Chargé de l'information dans le PRD	
Takpara Daouda <i>Force Cauris pour un Bénin Émergent</i>	Djougou, Nord-Ouest			
<b>Commission Loi</b>				
Houndete Eric, <i>Union fait la Nation</i>	Circonscription de Toffo, Tori-Bossito, Allada, Kpomassè, Ouidah, Sud	En 2013, il remet en cause la décision gouvernementale de livraison des intrants destinés à la culture du coton par des camions maliens.	Député (2007-2011, 2011-2015)  Président du groupe parlementaire Union fait la Nation.	
Honfo Charlemagne, <i>Parti pour le Renouveau Démocratique</i>	Sèmè Kpodji, Sud-Est	Chef d'entreprise d'une imprimerie Administrateur d'une caisse rurale pendant 10 ans	Chef d'arrondissement, Maire de Sèmè Kpodji	
Antoine Idji Kolawolé, <i>Union fait la Nation</i>  Représenté par son assistante	Kétou, Sud-Est		Ancien Président du groupe parlementaire Union fait la Nation Président de l'Assemblée nationale, 2003-2007 Ministre des Affaires étrangères, 1998-2003	
<b>Commission Education, Culture, Emploi, Affaires sociales</b>				

<sup>1</sup> Peggy TOHINLO, Agronome, membre du Cebedes et du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi, 18/04.

<sup>2</sup> Charlemagne Honfo, Akpakpa, 18/05.



Azizou El-Hadj Issa, <i>Force Cauris pour un Bénin Émergent</i>	Kandi, Nord-Est	2009-2011 Directeur Général des Forêts et des Ressources Naturelles 2009 Coordonnateur National du Programme Régional Parc W (ECOPAS) regroupant le Bénin, le Burkina Faso et le Niger. 2001-2009 Directeur Parc National du W/Bénin 2000 Diplôme d'Ingénieur des Eaux, Forêts et Chasse à la Faculté d'Agronomie et de Sciences Agricoles de l'Université de Dschang au Cameroun. 1982 Chef Division, Exploitations forestières à la Société Nationale pour le Développement forestier (SNAFOR), Bohicon (projet d'aménagement des teckeraies du sud Bénin)	Député 2011-2015  Vice-Président Commission éducation, culture, emploi et affaires sociales	
Commission Finances et Echanges				
Tchocodo Gabriel, <i>Union fait la Nation</i>	Dogbo, Lalo, Toviklin			Présent
Non renseigné				
Yacoubou Malèhossou, <i>Parti Renouveau Démocratique</i>	Circonscription d'Abomey, Agbangnizoun, Bohicon, Djidja, Centre-Sud			

### 3. Entrer et participer au forum parlementaire de Bohicon

Après l'atelier d'échange avec les députés de Possotomé, l'Alliance décide d'investir le forum parlementaire de Bohicon du 16 et 17 octobre 2012, initié par la Commission plan et développement. Il ne s'agit plus de « faire venir » les députés à soi, mais de « forcer » l'entrée dans l'arène parlementaire. Tandis que l'Alliance ignorait l'organisation de ce forum par la CAPAN, elle adresse plusieurs demandes d'audience auprès du Président de la Commission plan, M. Chabi Sika, qui seront sans réponse. Puis, au début du mois d'octobre, elle apprend que la CAPAN est en charge de son organisation. Au bout d'une seconde requête, une délégation de l'Alliance, composée de Patrice Sagbo (JINUKUN), Laurin Ayotomey (WILDAF), et Nestor Mahinou (SYNPA), obtient une audience auprès de la CAPAN. Après la présentation du rapport de l'atelier de Possotomé et des propositions d'amélioration du code, l'Alliance réclame la participation de cinq membres au forum. Le Président par intérim

de la CAPAN, Richard Sinsin, contacte alors par téléphone le Président de la Commission Plan, Chabi Sika, pour traduire la requête de l'Alliance. Dans un premier temps, une seule place est accordée. Puis, deux autres places sont obtenues, car l'Alliance garantit leur prise en charge financière. Ainsi, Peggy Tohinlo (RAPDA), Pedro Ernest (Secrétaire permanent de la PASCIB), et Simon Bodéa (Secrétaire général de SYNPA), représentent l'Alliance à ce forum. Ce forum est financé en partie par les Danois et les Hollandais, souligne le député Charlemagne Honfo<sup>1</sup>.

Pour Pierre Bédié, qui est à la fois militant de JINUKUN et présent à l'atelier, au titre de juriste expert, la mise en débat ne s'est pas faite dans des conditions égales : « *Bohicon, ça ne nous a pas apporté. C'était une rencontre avec plein d'énervement, des coups de gueule, le MCA est venu juste pour justifier ses positions. A Bohicon en octobre 2012, c'était fini, on n'avait plus de voix, on ne pouvait rien dire. C'était le processus de finalisation du code. On ne pouvait plus nous écouter, les gens étaient entrés dans le processus de vote.* »<sup>2</sup> Peggy Tohinlo (RAPDA) souligne les nombreux points conflictuels qui n'ont pas trouvé de consensus à la fin de ce forum : « *A Bohicon, les parlementaires ont organisé ça avec deux cabinets d'experts, chacun voulait justifier sa position. On n'a pas pu s'entendre sur tout, et on a renvoyé ces désaccords au débat en Commission* »<sup>3</sup>. Puis, plusieurs réclamations ont été faites pour obtenir le rapport de l'Atelier, mais elles sont restées inabouties<sup>4</sup>.

### C) Le plaidoyer au sein de la Commission parlementaire : le travail de consensus

Au lendemain du forum de Bohicon, le 19, 22, 23, et 30 octobre et le 9 novembre 2012, les travaux en Commission parlementaire commencent, pour examen et amendement de la proposition de loi. L'essentiel des débats et des amendements de la proposition de loi, ont lieu durant les séminaires et en Commission parlementaire, selon le Directeur du Service retranscription de l'Assemblée Nationale, M. Emmanuel. Le gouvernement représenté par le Ministre de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, des experts, des corps judiciaires (avocats, magistrats), ont participé aux travaux en Commission. Les mêmes porte-parole de l'Alliance, présents lors du forum de Bohicon, sont reconduits pour représenter la coalition,

---

<sup>1</sup> Charlemagne Honfo, député de l'opposition, Parti du Renouveau Démocratique, Akpakpa, 18/05.

<sup>2</sup> Pierre Bédié, juriste foncier et membre de JINUKUN, 03/04, Cocotomey

<sup>3</sup> Peggy TOHINLO, Agronome, membre du Cebedes et du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi, 18/04.

<sup>4</sup> Ibid.

sans aucune prise en charge financière. Ils ont été informés à l'avance de la date des débuts des travaux en commission, par un Député connu de Peggy Tohinlo. Ce n'est que le jour même du début des travaux en commission que la date officielle leur a été communiquée par le secrétariat de l'Assemblée.

### *1. Le fil conducteur de l'agriculture familiale*

La promotion de l'agriculture familiale, qui est le fil conducteur du plaidoyer, est aussi la principale ligne d'opposition en Commission : *« Les parlementaires ne voyaient que les grandes exploitations où les gens investissent et exportent. Ils ne voulaient donc pas de limitations des superficies. Nous expliquions que l'agriculture familiale au Bénin n'a jamais été soutenue, et qu'aujourd'hui c'est elle qui nourrit le Bénin. Donc si elle est soutenue, on peut avoir plus de résultats. Nous expliquions qu'elle n'est pas synonyme de superficies inférieures à un hectare, il peut y avoir des superficies de 100 hectares avec des grandes exploitations, mais ce n'est pas synonyme d'être propriétaire. Nous expliquions que 100 hectares peuvent être acquis avec d'autres modes d'accès que la propriété, tels que les baux. On n'a pas besoin d'être propriétaire de la terre pour disposer de grandes exploitations. Dans un pays où 80% de la population est analphabète, et qu'elle concerne surtout les ruraux, le seul facteur de production est la terre »*<sup>1</sup>. L'Alliance s'opposait principalement au Ministère de l'Urbanisme, aux urbanistes et aux notaires, dans des termes différents, tandis que le Ministère de l'Agriculture et les pêcheurs constituaient ses alliés<sup>2</sup>.

Le plaidoyer en Commission s'est fondé sur la présentation de cas pratiques des conséquences du projet de code foncier sur la vie des ménages pour chaque article: *« Dans chaque Commission ce n'était pas facile. On a bataillé sérieusement. Nous utilisons des cas typiques pour chaque article. Le rapporteur lisait l'article, le juriste disait l'esprit de la loi, puis chacun réagissait. Nous expliquions dans notre argumentaire que telle disposition a cette conséquence dans le contexte béninois, sur les paysans béninois, sur la production agricole et la disponibilité des consommations de produits. Par rapport à ça, nous on proposait que l'article soit modifié dans tel sens »*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Peggy Tohinlo, Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi, locaux SYNPA, 18/04.

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Ibid

## 2. Les points de consensus stabilisés

L'imposition d'une limite législative arrêtant une superficie maximale à acquérir, identique sur l'ensemble du territoire national, a été l'outil législatif essentiel proposé par l'Alliance, pour lutter contre l'« accaparement de terres ». A l'issue des négociations sur la disposition qui autorisait l'achat de 1000 hectares, l'Alliance accepte le consensus de 300 hectares, tandis que sa proposition initiale était de 50 hectares<sup>1</sup>. Ceci démontre bien que SYNPA s'inscrit dans le réseau de la réforme foncière par la *loi*, qui voit dans cette dernière l'unique solution aux conflits fonciers.

Selon l'Alliance un consensus a été rapidement trouvé sur l'interdiction de l'accès des étrangers au titre foncier, déclare Peggy Tohinlo : *« tout le monde sait qu'à Cotonou, ce sont les Ibo et les libanais qui détiennent les bonnes parcelles et la grosse partie des immeubles, qui concurrencent les Béninois, créant des problèmes de casse et de familles dans la rue. Même des députés étaient d'accord avec nous, ils ont donné l'exemple de l'Arabie Saoudite, où les étrangers ne peuvent pas être propriétaire »*<sup>2</sup>. Selon l'Alliance, l'article 14 affirmerait l'interdiction implicite du droit de propriété sur des terres rurales à une personne non-nationale. Mais d'autres interprétations de cet article ne reconnaissent pas cette interdiction. La complexité et les différentes lectures d'un article sont peu maîtrisées par l'Alliance, ce qui démontre le coût élevé du plaidoyer en termes de maîtrise juridique.

Tandis que la première version du code reconnaissait l'Etat comme l'unique propriétaire, un consensus a été trouvé sur l'appartenance de la terre à l'Etat, aux collectivités, et aux individus : *« Nous avons expliqué que ce sont les individus et les collectivités qui ont précédé bien avant l'Etat. Ce sont des droits déjà acquis et reconnus par les autorités. Si on crée une concurrence avec les droits coutumiers, il va y avoir des tensions sociales. Si toutes les terres sont du domaine de l'Etat, il peut disposer seul des terres à n'importe quel endroit, ce qui peut créer des tensions, comme le contrat de 4000 hectares de terres vendues aux Malaisiens. »*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Peggy Tohinlo, Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi, locaux SYNPA, 18/04.

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Ibid

D) Après les travaux en commission et jusqu'au vote : une mobilisation plus conflictuelle et une polarisation du discours

Tandis que le projet de code de la Commission parlementaire est publié tardivement en novembre 2012, l'Alliance n'en prend connaissance que trois semaines avant le vote du code en plénière le 11 janvier 2013. Elle estime que ce projet ne respecte pas le consensus établi et la mobilisation prend un caractère plus offensif. En effet, dans la version présentée au vote en plénière, l'article 361 étend à nouveau la limite de la superficie maximale d'acquisition à 1000 hectares. Peggy Tohinlo souligne que « *Lorsque nous avons vu qu'ils n'ont pas tenu compte de nos revendications trois semaines avant le vote, on est passé sur toutes les antennes locales et en français, pour dénoncer le fait qu'ils n'ont pas respecté le consensus que nous avons eu en Commission*<sup>1</sup> ». Le consensus établi en Commission aurait donné un sentiment de confiance trompeur aux membres de l'Alliance, alors que l'espace-temps se resserre : « *Les députés en Commission étaient ok avant la plupart des points. L'inquiétude des membres de l'alliance est venue surtout après Bohicon et les études en Commission. On s'est retrouvé à faire une action à court terme, de communication. Nous avons organisé un débat sur la radio nationale avec Simon et Peggy dans l'émission Eclairage le dimanche, ainsi qu'un deuxième débat sur Golf TV interactive. En, effet, nous voulions prendre l'opinion nationale en témoin* »<sup>2</sup>.

Au fur et à mesure, l'argumentaire de l'Alliance se resserre sur la défense des articles 360, relatif à la fixation d'une superficie maximale à acquérir, et sur l'article 366, concernant l'obligation de mise en valeur des terres, comme en atteste le Président de la Commission plan, CHABI SIKA, lors du débat en plénière le 11 janvier 2013 : « *La question est revenue sur les deux articles 360 et 366, dont parlent les gens de la société civile. Comme l'on dit mes collègues, nous avons intimement travaillé avec les acteurs de la société civile. Sur beaucoup de points, environ au moins une dizaine voir une quinzaine, on s'est accordé. [...] Il faudrait que nous examinions ces deux articles, qui ont fait l'objet de discussions lors du débat général. Est-ce qu'il y a des amendements portant sur cet article en particulier ?* ». La non satisfaction des revendications de l'Alliance après les travaux en Commission parlementaire et l'incertitude sur la date du vote en plénière, obligent l'Alliance à hiérarchiser dans son plaidoyer les revendications les plus fondamentales, en se limitant à ces deux articles. Ce processus de hiérarchisation et de priorisation des enjeux est animé surtout par le cadre préalable, de l'« accaparement des terres ». En janvier 2013 alors que le vote du code se précipitait, l'Alliance projette de diffuser des bandes passantes en continu sur la chaîne de télévision Canal 3. Dans l'urgence, elle réduit et résume son plaidoyer à un message encore

---

<sup>1</sup>Peggy Tohinlo, Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi, locaux SYNPA, 18/04.

<sup>2</sup> Ibid

plus concis : « LE CODE FONCIER ET DOMANIAL DU BENIN VA ETRE VOTE DANS QUELQUES JOURS. EXIGEONS UN ACCES EQUITABLE A LA TERRE A TOUS LES CITOYENS ; SOIT 50 HECTARES EN PROPRIETE PRIVEE ET NON 1000 HECTARES COMME LE PREVOIT LE CODE [...] EN L'ETAT, SEULS 7300 PERSONNES SERAIENT PROPRIETAIRES DE TOUTES LES AGRICOLES. 1000 HECTARES C'EST TROP POUR UNE SEULE PERSONNE AU BENIN ».

Le message de l'Alliance a été relayé fidèlement par certains médias internet, « Des citoyens craignent la légalisation d'un bradage de terres aux puissances d'argent et la dépossession des petits producteurs » : *«Selon eux, si les articles 360 et 366 du projet de code foncier exposerait les petits paysans au chômage et braderait les terres au pouvoir d'argent qui thésaurisent les terres. [...]Pour eux, il faut dépolitiser l'acquisition des terres. Il ne revient pas à un Ministre ou au Conseil des Ministres de décider de la vente d'une parcelle de terre à quelqu'un. Mais il faut responsabiliser selon eux le Conseil communal et l'agence en charge de la gestion des domaines. Pour l'alliance, aucun individu ne doit être propriétaire à titre exclusif de plus de 50 hectares de terre. Ce faisant, on dépossède les petits paysans des terres et cela pourrait entraîner l'insécurité alimentaire [...]. De plus, l'article 366 permet à un individu de détenir des terres sans les exploiter sur une durée de dix ans. Et les membres de l'alliance souhaitent que le délai limite soit de 5 ans. Car, le risque est que des petits paysans soient en quête de terres pour produire les denrées alimentaires pendant que d'autres les laissent en jachère juste pour les revendre plus chères »*<sup>1</sup>.

Le bilan est en demi-teinte. Si SYNPA se considère satisfait sur l'obligation de mise en valeur à partir de 5 ans des terres mises en repos (la version initiale recommandait 10 ans), la limitation des superficies maximales d'acquisition à 1000 hectares est un échec. Différentes interprétations de bilan existent. Peggy Tohinlo relativise largement cet échec : « *Même si on est revenu à 1000 hectares, nous avons permis de mettre des gardes fous à l'acquisition de superficies maximales. Si on n'avait pas fait tout ce tapage, la première mouture n'avait ni obligation, ni limite de superficie. Tout le tapage qu'on a fait a servi quand même* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> « Projet de code foncier et domanial au Bénin : Des citoyens craignent un bradage aux puissances d'argent », 08/01/2013, *Le Quotidien*, Junior Fatongninougbo, <http://www.lapressedujour.net/?p=20813>

<sup>2</sup> Peggy Tohinlo, Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi, locaux SYNPA, 18/04.

## **Chapitre 4 : Recomposition des discours et des frontières de l'espace du plaidoyer**

« Nous avons entendu leurs cris de colère, mais l'Alliance s'est fait entendre trop tard »<sup>1</sup>, souligne Koffi N. Amoussou, juriste à la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres Foncières. Comment les propositions d'amélioration du code de l'Alliance ont-elles été réceptionnées et comprises ?

### **A) Une forte résonnance de l' « accaparement des terres » dans l'arène parlementaire, mais un faible portage politique**

#### *1. L'« accaparement des terres » : un discours compris, mais réfuté.*

Durant la Plénière du 11 janvier 2013, le Président de l'Assemblée nationale investit plus de temps à remercier l'Alliance que les magistrats, et souligne l'intérêt général et non particulariste de sa mobilisation, reconnaissant ainsi sa contribution au débat <sup>2</sup>: « *Je voudrais ajouter à cela si vous me le permettez les ONG, les membres de la société civile qui ont pris part à tous les travaux. D'abord, moi-même, je les ai reçu en audience au cours de laquelle ils ont fait part de leur préoccupation, préoccupation je dirai même celle de la population béninoise et nous les avons assuré qu'ils seront partie prenante de ces travaux là ; ce qui a été le cas non seulement au cours du forum qui a été organisé mais aussi lors de certaines concertations* ». Puis, la réappropriation par les députés de termes militants utilisés par l'Alliance dans son plaidoyer, tels que « brader », « accaparement », « vente massive », construits à partir d'analyses fondées sur la souveraineté alimentaire, démontre la circulation des cadrages de l'Alliance :

**M. HOUANGNI.** « Plusieurs milliers de nos terres rurales sont déjà **bradées** ; est ce que nous pouvons savoir le point des investisseurs tant nationaux qu'internationaux qui interviennent au Bénin en matière agricole parce que c'est un flou artistique à ce niveau. D'autre part la vente de la terre dans notre pays s'accompagne aujourd'hui d'une haute publicité sur nos stations radio et chaînes de télé par des structures immobilières qui d'ailleurs se créent tous les jours. Tout ce que je demande c'est que cette vente hautement organisée soit suspendue parce que c'est entre les griffes de l'International Chamber of Commerce, qui s'organise à ce niveau par des mesures prises par l'Etat en attendant l'entrée en vigueur effective de cette loi qui est une avancée notable dans une prospective de sécurité alimentaire »<sup>3</sup>.

**M. FAGNON Nicaise.** M. le Président, le phénomène de la vente des terres comme je l'ai dit pénalise l'agriculture béninoise [...] Le message que je retiens de la

---

<sup>1</sup> Koffi N. Amoussou, juriste à la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres Foncières, 22/04

<sup>2</sup> Compte rendu intégral, Deuxième séance ordinaire 2011, du samedi 11, mardi 14, samedi 22 Janvier 2013, Assemblée Nationale, Sixième législature, p 7.

<sup>3</sup> Ibid, p 9-10.

position des gens de la société civile, qu'on ait ou qu'on ait pas accepté, c'est que nous soyons suffisamment regardant par rapport à la loi pour pouvoir mieux sécuriser le paysan et faire en sorte que l'agriculture béninoise ne continue pas d'être victime des problèmes liés aux terres.

**M. OKOUNLOLA BIAOU André :** Le jour où nous serons 5 à 10 millions, nous n'aurons plus de parcelles, que va-t-on faire ? [...] Si un homme a une parcelle de 500 m2 et que nous sommes 10 millions est ce qu'on peut avoir ça ?

**Honorable KINGNANHOUNDE.** [...] J'ai comme l'impression que voulons en faire de ce texte de loi une hybridation. Pour ce qui concerne ma seconde préoccupation, c'est le fait que nous voulons tailler la part belle aux opérateurs économiques qui ont de fortes ressources financières ».

Les conflits d'intérêt entre des députés, grands propriétaires terriens, désignés comme des « accapareurs », et la petite agriculture familiale, sont perçus par les militants, comme la principale explication des lignes d'opposition. L'antagonisme entre deux visions politiques, l'agriculture paysanne et l'agro-business, est aussi avancée par certains militants et fonctionnaires, comme source de désaccord. Pour les militants, dans un pays dont l'économie est basée sur les petites exploitations agricoles, l'autorisation d'acquérir 1000 hectares et de dix années de non mise en valeur, augmentent la pression sur les terres, et menace la souveraineté alimentaire. Pour leurs opposants, le Bénin doit s'ouvrir nécessairement à une agriculture plus « moderne ».

Pedro Ernest, PASCIB <sup>1</sup>: « Sur l'article 360, si un individu ne doit pas céder plus de 50 hectares, ils nous disaient qu'une grande superficie était nécessaire pour investir et avoir des rendements. Face à cet argument primaire que la superficie fait le rendement, nous leur avons avancé des arguments techniques. Nous défendions que maintenant, il est possible de cultiver sur des petites superficies avec des grands rendements ; on ne fait plus une agriculture extensive, mais intensive. C'était la même question pour la jachère, ils sont allés chercher des grands universitaires pour soutenir des jachères de 10 ans. Mais j'ai défendu que 5 ans c'était suffisant. Toute agriculture doit avoir un impact social sur les producteurs. Sur le plan technique, quelle étude nous dit que la jachère peut aller jusqu'à 10 ans !? C'est de la phrasologie. Nous on fait sortir des arguments politiques et techniques. Si on arrive à les coincer sur les arguments techniques, ils n'ont pas les arguments politiques ».

Raïmou Bio Bangana Bawa, Secrétaire de la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres Fonciers <sup>2</sup>: « Je pense que les organisations paysannes ne veulent pas devancer les choses. Certes, le paysan n'a pas d'argent. Dans l'article autorisant 1000 hectares, il y a déjà des verrous, il faut dire aux paysans « armez-vous autrement ». Il faut qu'on ait des paysans modernes. Il ne suffit pas de dire qu'on ne peut pas accéder au Certificat de Propriété Foncière, il faut qu'on se donne les moyens pour y arriver. Ce n'est pas parce qu'ils n'ont pas les moyens d'accéder au Certificat de Propriété Foncière, qu'il faut le refuser. Si moi, par exemple, je veux être paysan, 50 hectares, ce serait trop petit pour que je gagne suffisamment. La loi ne vient qu'amener d'autres exploitants agricoles vertueux à leurs côtés ».

---

<sup>1</sup> Pedro Ernest Comlan, Secrétaire Permanent Plateforme des Acteurs de la Société civile au Bénin, Fidjrosse, 03/04.

<sup>2</sup> Raïmou Bio Bangana Bawa, Secrétaire Permanent de la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres Fonciers, 22/04  
Participe aux études du MCA sur le milieu urbain. Créée en 2009, la Commission Nationale pour Formalisation



Seidou Baguiri Bio, Directeur du Programme d'accès au foncier du MCA : « les droits fonciers en milieu rural ne sont pas clarifiés, ce qui entraîne une mal gouvernance à travers l'administration, et ça il faut attaquer ça. L'insécurité foncière, tu es prêt en petit exploitant qui sait ce que nous appelons les droits délégués, tu n'as pas la sécurité de faire ton investissement. A tout moment, on peut demander d'arrêter ton investissement quitte à libérer le plancher, on va se développer quand ? L'agriculture de subsistance est nécessaire mais pas suffisante pour la croissance, voilà ce que nous visons comme objectif en attaquant l'insécurité foncière ».

Mais vouloir construire les oppositions entre les députés « accapareurs » et les petits paysans, ou entre l'agriculture familiale et l'agro-business, comme premiers principes d'explication des conflits d'intérêt, masque d'autres lignes d'opposition moins visibles entre les acteurs et d'autres discours. En effet, ces lectures créent l'illusion, que les acteurs dénonçant l'« accaparement des terres », sont si homogènes et si unifiés, qu'aucun antagonisme ne peut exister parmi eux, produisant un effet de verrouillage et de protection.

Or, les principaux contre-argumentaires ont été énoncés par des députés, qui ont parfaitement intégré dans leurs discours la notion d'agriculture familiale ou d'« accaparement des terres » durant le débat en plénière. Cette institutionnalisation du terme « accaparement des terres » relativise sa consistance subversive et protestataire. La menace sur la disponibilité des terres agricoles est reconnue, mais ce sont les outils régulant l'achat massif des terres, qui font conflit. Si l'imposition d'une limite législative arrêtant une superficie maximale à acquérir, identique sur l'ensemble du territoire national, a été l'outil législatif essentiel proposé par l'Alliance pour lutter contre l'« accaparement de terres », il a été contesté par notamment par le Président de la Commission, Chabi Sika lors du débat en plénière du 11 janvier 2013 :

**M. le Président de la Commission, CHABI SIKAKA** Il y a une tendance qui veut lutter contre les accaparements de terre. C'est un mouvement aujourd'hui de mondialistes basé dans les pays occidentaux, qui ont leurs filiales dans nos différents pays et qui donnent des consignes de lutte contre les accaparements de terre. Les éléments, tout ce qu'ils ont donné n'ont pas suffisamment convaincu par rapport aux autres préoccupations.

La deuxième tendance, c'est ceux qui estiment qu'il ne faut pas en l'état, compte tenu du niveau du chômage dans notre pays, compte tenu de la pression qu'on observe de jour en jour par rapport à l'exode rural, par rapport à l'état archaïque de notre agriculture, des moyens donc qu'on utilise, [...] Les vendeurs de terres en fait, c'est les paysans ! C'est ceux-là qui sont supposés pour lesquels ils se battent, qui devraient conserver ces terres-là, qui se lèvent librement qui vendent les terres ! Mais on ne se pose pas la question de savoir pourquoi ceux-là qui normalement devraient avoir besoin de ces terres là, ce sont eux qui bradent les terres ? Simplement parce que la terre ou les techniques culturales, les instruments de culture, tout ce qu'on utilise ce n'est pas attractif. Notre jeunesse ne veut plus aller aujourd'hui vers l'agriculture parce que ces techniques-là, ne nourrissent plus l'homme, c'est ça la réalité ! Donc si nous rentrons dans la logique de dire il faut des lopins de terres, il faut préserver, morceler le territoire, donner un petit lopin à chacun, on ne va pas s'en sortir.[...] les gens vont continuer à brader les terres car le fond même du problème n'est pas réglé. **Si on n'arrive pas à mener une politique qui**

va favoriser l'injection des financements internes et extérieurs à introduire de nouvelles technologies dans notre agriculture, on va donner l'impression, [...]les partenaires seront heureux d'apprendre que l'état Béninois ou le parlement Béninois ont pris une loi pour endiguer, préserver les problèmes d'accaparement de terre, mais on aura laissé le fond du problème totalement de côté. Donc il faut trouver un juste équilibre ».

**M. le Président.** « On a compris que la préoccupation qui est de lutter contre l'accaparement n'est pas seulement la préoccupation des acteurs de la société civile mais aussi la préoccupation de la Commission et des députés. [...]C'est maintenant au niveau des solutions qu'il y a peut-être des positions. Dans un cas, on veut lutter contre l'accaparement en fixant la superficie maximale. L'intérêt c'est que l'on fixe, et on dit que ça peut se régler de façon automatique. L'inconvénient, c'est que si à un moment donné il y a une nécessité de permettre à un investisseur d'avoir plus ce ne sera plus possible. Donc quelque part, on peut bloquer ou ralentir le développement, ça c'est le principal inconvénient. La deuxième position, dégagée au niveau des amendements, c'est qu'il y a un dispositif institutionnel plutôt que de dire que c'est la superficie limite. ..qui permet d'encadrer et d'avoir une certaine flexibilité, pour qu'à tout moment, les responsables puissent apprécier à la fois la nécessité d'avoir telle ou telle superficie et en considérant l'intérêt du projet présenté ».

## *2. Des députés émissaires ?*

Les députés ont-ils joué réellement le rôle d'émissaire des intérêts de l'Alliance ? Les positions du Parti du Renouveau Démocratique et de l'Union Fait la Nation dans le champ politique, auraient dû être davantage analysées, pour comprendre ce que signifie « être un parti d'opposition au Bénin », et ainsi mieux saisir les opportunités et les contraintes de la fonction d' « émissaire » que l'Alliance a attribué aux députés. Le député de l'opposition, Charlemagne Honfo, me met en valeur son affichage médiatique avec le Président de la République, Yayi Boni -« *la semaine dernière j'étais au Sénégal au sujet du PNUD, hier j'étais à la télé avec Yayi Boni et le représentant du PNUD* », en raison peut être de ma position d'occidentale, qui ne connaît pas grand-chose à la situation politique. Devant les militants de l'Alliance, il n'aurait certainement jamais valorisé son affichage médiatique avec le Président de la République, en faveur des OGM ou des investissements agro-carburants<sup>1</sup>. De plus, la perception par les membres de l'Alliance des députés est très évolutive : tandis que le militant de JINUKUN, Patrice Sagbo, considérait les députés de l'Union fait la Nation, présents à l'atelier de Possotomé, comme des députés d'opposition, ayant un droit institutionnalisé de parler contre le gouvernement, il les perçoit aujourd'hui comme appartenant à la mouvance Présidentielle. De nombreux doutes subsistent sur la véritable

---

<sup>1</sup> Charlemagne Honfo, Akpakpa, 18/05.

alliance de ces députés, qui ont voté pour le code et qui ne se sont pas exprimés lors du débat en plénière<sup>1</sup>.

Des points d'accord ont été construits entre l'Alliance et les députés, comme en témoigne Charlemagne Honfo sur la « réduction de la période de jachère de 10 ans à 5 ans », la défense d'un régime dualiste, le caractère inattaquable du titre foncier : « *SYNPA refuse que la classe bourgeoise prenne d'assaut les terres rurales. Avec le titre foncier régi par la constitution, on ne peut t'exproprier de ton droit de propriété sans juste et préalable dédommagement, mais quand on arrive dans un village sans autosuffisance, il y a blocage. Par exemple, quand tu arrives au carrefour de Sémè, la voie n'est plus double, car le médiateur de la République, maire de Porto-Novo dans la zone d'Adjèrè a un titre foncier. Il a exigé de l'Etat des milliards de dédommagement que l'Etat n'avait pas les moyens* »<sup>2</sup>. Mais il ne soutient pas la proposition de SYNPA de limiter à 50 hectares la superficie maximale pour un individu. Il propose celle de 300 hectares, car « *dans 15 ans, quand on refera une étude du code, les acteurs ne vont pas avoir les mêmes approches et les mêmes positions* ». Il défend une vision où seul l'Etat est propriétaire de la terre, contraire à celle de SYNPA.

Les députés n'ont pas les mêmes analyses de l'origine des conflits fonciers au Bénin. Pour Honfo Charlemagne, c'est l'expansion démographique qui est la principale source des conflits. En revanche, Edmond Zinsou, ingénieur-agronome de formation, a une analyse plus pointue des conflits fonciers : « *Avec la mondialisation et le besoin d'une option nouvelle de gouvernance libérale à partir de 1990, le Droit français colonisateur et coutumier dahoméen, étaient devenus caduques aux réalités nouvelles d'où la nécessité d'un nouveau texte, face à la remise en cause du droit de propriété, les déguerpissements, les casses, les abus d'expropriation de la part de l'Etat ou des collectivités décentralisées. Les origines de l'insécurité foncière sont l'absence de texte, car souvent les magistrats disent qu'ils n'ont pas les textes pour juger, la loi de 2007 était incomplète ; la corruption, l'escroquerie, mais surtout la pauvreté et le chômage qui crée la vente massive* »<sup>3</sup>. Il a une lecture très critique du code : « *Le phénomène d'achat massif des terres pour les firmes étrangères et les superficies maximales n'ont pas été bien circonscrites, nous avons laissé beaucoup de portes ouvertes que les gens peuvent toujours exploiter. La procédure pour obtenir un titre foncier est toujours complexe. En milieu urbain, pour les intellectuels comme nous, il n'y a pas de*

---

<sup>1</sup> Mahinou N., Secrétaire exécutif SYNPA, *Rapport séance d'évaluation du vote du code foncier et domanial*, 11/02/2013

<sup>2</sup> Charlemagne Honfo, député de l'opposition, Parti du Renouveau Démocratique, Akpakpa, 18/05.

<sup>3</sup> Edmond Zinsou, Député Parti du Renouveau démocratique (opposition), Porto-Novo, 22/05

*problème, mais pour les paysans, c'est difficile. Les gens disent « attendez on va mettre en application, et on verra après ! »<sup>1</sup>.*

Il montre aussi une faible maîtrise juridique du code, car il n'a pas connaissance de la superficie maximale de 1000 hectares autorisée par le code voté, pensant que la limite a été fixée à 500 hectares. De surcroît, il est persuadé que des dispositions expresses interdisent l'achat de terres aux étrangers. *« Avant, n'importe qui, dont les non nationaux pouvaient obtenir des terres. J'ai défendu que les non nationaux ne puissent pas obtenir de titre foncier. Les gens disent qu'on était contre les investissements, mais je refuse cet argumentaire. Si tout le monde a accès à la terre, les nationaux seront étrangers chez eux. C'est une question d'intégrité territoriale »<sup>2</sup>.*

L'appartenance de la majorité des députés à la mouvance présidentielle qui promeut les grandes exploitations agricoles et l'obligation de suivre les consignes de vote, peut expliquer le maintien de la limitation des 1000 hectares dans l'article 361. En plus de la faible opposition à l'Assemblée, certains députés sont de grands propriétaires terriens voulant sauvegarder leur patrimoine déjà accumulé<sup>3</sup>.

Vincent Adjovi souligne que les partis politiques ont donné l'impression d'avoir démissionné des débats préélectoraux en 2006 relatifs à la révision de la Constitution ou au couplage des élections, comme en atteste Adrien Houngbédji, président du Parti du renouveau démocratique, qui les considère comme trop précoces, dans une passivité collusive. Le seul parti qui a affirmé publiquement son opposition à la modification de la Constitution est le Mouvement pour une alternative du peuple (MAP), le parti de Lazare Sèhouéto, alors ministre de l'Agriculture<sup>4</sup>. Les grands candidats (Adrien Houngbédji, Amoussou Bruno du Parti social-démocrate et Idji Kolawolé du Mouvement africain pour la démocratie et le progrès), étaient convaincus qu'ils avaient besoin du soutien de Kérékou pour se faire élire<sup>5</sup>. Bien qu'approuvant tacitement les mobilisations citoyennes, ils ne s'y sont pas impliqués parce que, "mouillés" dans le système clientéliste de Kérékou, et paralysés par l'instabilité des alliances, installés dans une logique de captage de rente, dans une opposition inconstante<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Edmond Zinsou, Député Parti du Renouveau démocratique (opposition), Porto-Novo, 22/05

<sup>2</sup> Charlemagne Honfo, député de l'opposition, Parti du Renouveau Démocratique, Akpakpa, 18/05.

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Adjovi E.V., 2006. « Mobilisations citoyennes et démonopolisation du travail politique au Bénin », Perspective Afrique, Vol. 1, No. 3, 2006, p 197-198.

<sup>5</sup> Ibid, p 198.

<sup>6</sup> Ibid, p 198.

Connu comme un opposant au président Nicéphore Soglo (1991-1996), Adrien Houngbédji, leader du Parti du Renouveau Démocratique est devenu premier ministre de Kérékou en 1996. En 1998, il a démissionné pour rejoindre l'opposition. Mais, en 2003, il a encore décidé de rejoindre la mouvance présidentielle, ce qui discrédite l'opposition, incapable de réagir pour contrer le projet présidentiel de conservation du pouvoir. La classe politique béninoise a préféré laisser le terrain de l'animation de la vie politique aux organisations et autres structures qui se réclament de la société civile<sup>1</sup>.

## B) Recompositions et apprentissages des frontières

### *1. Alignement et désajustement de position avec le Ministère de l'agriculture*

Des relations informelles personnelles entre la Directrice de la législation rurale du Ministère de l'Agriculture, Adjadi Omolara, et SYNPA existent depuis le carrefour des jeunes ruraux de Lokossa en 1999, auquel elle a participé. Des collaborations se sont renforcées, lors de l'élaboration de la loi 2007-03, portant régime foncier rural, ou lors du plaidoyer sur le Plan de Relance Stratégique des Ressources Agricoles en octobre 2011. En charge de l'élaboration de la loi 2007-03 portant sur le régime foncier rural, le Ministère de l'Agriculture a été dessaisi de l'élaboration du code foncier, par le Ministère de l'Urbanisme. Ce changement de position va renforcer sa collaboration avec l'Alliance, souligne Peggy Tohinlo : « *Le Ministère de l'Agriculture, nous a soutenu au début et durant l'élaboration du code. A Bohicon jusqu'à l'étude en Commission, il nous a soutenu, car il n'avait pas politiquement d'autres choix. Ils ne peuvent plus s'allier avec le Ministère de l'urbanisme, donc c'était mieux de nous avoir nous, pour s'opposer au Ministère de l'urbanisme* »<sup>2</sup>.

Adjadi Omolara, ancienne Directrice du Département de la Promotion de la Législation Rurale<sup>3</sup> : « Très tôt, SYNPA s'est positionné sur cette question, notamment avec des études menées avec Helvetas. Ils ont saisis d'autres acteurs des organisations de la société civile concernés pour réagir sur les omissions du code. Concernant les premières versions que nous avons vues, on a eu beaucoup d'appréhension sur la marchandisation à outrance et sur la sécurité alimentaire. Nous avons fait un plaidoyer, en tant que Ministère, Administration, avec à côté un Ministère de l'Environnement. **Nos actions avaient des limites dans la mesure, où elles se limitaient à des fiches, des**

---

<sup>1</sup> Ibid, p 199

<sup>2</sup> Peggy TOHINLO, Agronome, membre du Cebedes et du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation, Abomey-Calavi, 18/04.

<sup>3</sup> Adjadi Omonlara, ancienne Directrice du Département de la Promotion de la Législation Rurale, Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 07/05.

**prises de position au cours des rencontres. Nous ne pouvions pas aller au-delà dans notre plaidoyer. Il était difficile d'amener notre Ministère à aller en dehors du gouvernement, et de désavouer le Ministère de l'Urbanisme. En raison de la solidarité gouvernementale, on n'a pas pu avoir les coudées franches pour bousculer les choses.** Cette intervention de la société civile est donc d'une importance capitale, car elle va dans le même sens que le Ministère de l'Agriculture. De plus, elle vient des acteurs eux-mêmes jusqu'aux oreilles du chef d'Etat. Après beaucoup de conciliabules, le gouvernement a saisi l'opportunité du retour de la proposition pour demander de tenir compte des différents points soulevés par la société civile et du Ministère de l'Agriculture, pour s'asseoir et intégrer les propositions de modification. Les acteurs de la société civile ont un rôle de premier plan dans les orientations politiques. Encore faudrait-il qu'ils soient informés à temps pour jouer ce rôle. Ils ne sont pas limités à remettre le document, ils sont allés à l'Assemblée, pour faire du plaidoyer ».

La Direction de la Législation Rurale a eu accès à la troisième et quatrième version du projet de code par SYNPA. Patrice Sagbo <sup>1</sup>: *« La Directrice de la Législation Rurale du MAEP n'a même pas pu expliquer pourquoi, on l'avait dessaisi du code. Elle nous a même demandé de les aider, car on voulait les déposséder du code et avait peu d'information. »*

Pour Florent Aguessi, Directeur actuel du Département de la Promotion de la Législation rurale, l'Alliance a permis l'apport de connaissances empiriques (études de terrain), et a joué un rôle très tôt de « mise en garde et de proposition » sur les superficies maximales à acquérir et l'achat massif de terres <sup>2</sup> :

« C'est quand il y a eu le premier jet du code avec les 10 ans d'obligation de mise en valeur, que ça a soulevé un tollé. Mais avant ça, les organisations de la société civile, qui travaillent dans ce secteur, avaient déjà sonné l'alerte sur le fait qu'il faut prendre des dispositions pour diminuer l'achat massif de terres. L'association de promotion des droits des femmes, WILDAF, a alerté sur une meilleure prise en compte du genre. [ ... ] Ils ont attiré l'attention sur une veille citoyenne, même si on ne retrouve pas leur disposition dans le code de façon évidente.

Avant l'organisation des ateliers de Possotomé par l'Alliance, on a reçu beaucoup de document de leur part. On a échangé, il y a eu des rencontres, on a fait deux séances dans les locaux de SYNPA à Calavi. On a mené le même combat avec SYNPA. Il faut le dire honnêtement, nos échanges avec SYNPA m'ont sensibilisé sur l'achat massif de terre. De notre point de vue, nous n'en faisons pas une nécessité première vitale. A terme, le problème est qu'on dépossède les populations de leurs outils de travail. Au Ministère de l'Agriculture, on s'est préoccupé sur les dispositions de mise en valeur. On a évolué car on défend maintenant les petites exploitations familiales, pour qu'ils conservent leurs outils de travail. Le discours de SYNPA a beaucoup fait évoluer. [ ... ]

Leur discours a été accompagné de travaux de terrain. Personnellement, ça a été accompagné de descentes sur le terrain. ».

Néanmoins, la Directrice de la législation rurale et l'Alliance conteste la réalité de l'« accaparement des terres » et le principe d'interdiction de l'achat des terres par les

---

<sup>1</sup> Patrice Sagbo, Trésorier de JINUKUN, dans son cabinet de vétérinaire, Godomey, 14/05.

<sup>2</sup> Florent Aguessi Comlan, 9h30 "Head of the land Rural Legislation Division", Akpakpa, 30/04.

étrangers<sup>1</sup>. Contrairement à SYNPA qui rejette le modèle de l'agro-business, elle conçoit une cohabitation vertueuse entre ce dernier et l'agriculture familiale et soutient le remembrement.

« Quand on dit lutte contre l'accaparement, je souris. En effet, si nous nous référons à nos statistiques, à peine 20% des terres agricoles au Bénin sont mises en valeur. Les 80% restant, on en fait quoi ? On dit que c'est la misère et la pauvreté, qui expliquent que les gens n'ont pas le courage de faire de l'agriculture. Si les béninois n'ont pas le courage d'exploiter leurs terres, les investisseurs peuvent venir. Pourquoi parle-t-on de lutte contre l'accaparement, si nos terres ne sont pas toutes exploitées ?

Dans le code, il y a des dispositions pour que les investisseurs signent des baux emphytéotiques, ils créent de l'emploi en milieu rural. Ceux qui n'ont pas le courage d'aller à la terre, se risquent zemidjans à Cotonou et créent de nouveaux risques. Il y a des gardes fous dans le texte. Les organisations de la société civile ne seront pas là pour faire respecter les limitations de superficies. Il faut un mécanisme de veille pour décourager l'achat de 1000 hectares. Dans le code, il y a des dispositions pour que les investisseurs étrangers ou béninois, via le bail, puissent acquérir de grandes superficies. Mais il faut mettre des précautions pour que les populations ne soient pas déguerpies anarchiquement, et réfléchir à des mesures pour préserver leur potentiel agricole. Il faudrait pouvoir créer des enclaves pour eux et réinstaller les gens pas très loin de leur habitat, faciliter la viabilisation. A priori, la création de grandes entreprises agricoles à côté des exploitations familiales, peuvent constituer des locomotives pour les exploitations familiales, en donnant des emplois à leurs enfants. Cela crée des opportunités économiques, fournit de la matière première aux agricultures familiales ».

## *2. L'apprentissage des frontières : l'émission de Golf tv*

Dans l'émission sur Golf tv du 7 janvier 2013, le Secrétaire de la Plateforme des Acteurs de la Société Civile (PASCIB), dénonce la bonne foi des députés devant l'opinion. Ils n'auraient pas respecté la procédure légale de l'élaboration d'une loi en commission. Selon lui, la proposition de loi de novembre 2012, qui autorise l'achat de 1000 hectares de terre, remet en cause le consensus sur la limitation de 300 hectares, construit au préalable en commission.

« Ernest Pedro (PASCIB) : Voilà, si c'est voté, c'est une mafia. Pour le moment, on peut encore leur accorder, qu'ils ont rencontré quelques obstacles. Car les secrétaires se sont trompés de fichier, rapidement ils n'ont pas lu avant de nous envoyer ça. Ça peut se passer !! Oui oui ! Je suppose que les secrétaires se sont trompés de fichier. Ils n'ont qu'à ramener les vrais fichiers, car nous avons-nous les vrais fichiers, par rapport aux discussions de 1000 hectares. Le débat avait en commission est arrivé à un consensus, on devait reconduire nos propositions.

Journaliste : vous continuez d'avoir confiance alors ?

Ernest Pedro : oui ! Je suppose qu'ils n'ont pas encore lu le document, car ce sont des gens qui n'ont pas le temps. Ils préfèrent lire les résumés. Et donc, comme ils ne sont pas rencontrés, on vient de leur démontrer qu'il y a des articles suicidaires, à remplacer par des articles citoyens ».

---

<sup>1</sup> Adjadi Omonlara, ancienne Directrice du Département de la Promotion de la Législation Rurale, Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 07/05.

L'expression des revendications doit se plier à une « grammaire de la vie publique » qui passe par des formes de dramaturgie et de discours spécifiques pour pouvoir être accueillie comme légitime, à l'origine de manquements et de désajustements aux exigences de l'« action qui convient ». Si l'émission sur Golf tv a été qualifiée dans le compte rendu sommaire du débat en plénière du 11 janvier 2013 de « *désinformation à laquelle se livrent certains membres de la société civile sur une chaîne de télévision privée* »<sup>1</sup>, elle est perçue comme une large victoire par l'Alliance. En effet, Pedro Ernest souligne qu'un haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture lui a confié « *que nous avons fait sauter le palais après l'émission sur Golf tv ; les gens ont demandé qui était Pedro, quel était le contenu de l'article 360 ? Nous avons réussi à accrocher le public. Le Président de l'assemblée nationale a été obligé de monter au créneau, de revenir sur Golf TV. Le Président de la Commission de la réforme foncière est venu aussi sur golf tv, et un autre député. Un seul de nos passages, a suscité trois passages* »!<sup>2</sup> ». Le Secrétaire exécutif, Nestor Mahinou, regrette le manque du caractère offensif de l'émission et l'absence de publication d'une liste dénonçant les députés accapareurs. En revanche, pour certains députés, elle est une « injure » et une transgression des règles. Ce décalage de perception peut s'interpréter comme une « incompétence militante » prenant le risque de compromettre le plaidoyer. Il est un objet d'analyse, pour comprendre les inégalités et des différences d'accès aux compétences de l'expression collective de son mécontentement dans les règles de l'arène parlementaire. Si cette « maladresse » suscite de forts rappels à l'ordre des députés, délimitant les frontières et les espaces autorisées ou non des associations paysannes dans l'arène parlementaire, elle est aussi une tentative de faire bouger les lignes, de tester et de construire les espaces possibles de la critique parlementaire.

M. YEHOUETOME Boniface, *Union fait la Nation, rapporteur de la proposition du code foncier*. « J'ai été ahuri, j'ai été consterné quand j'ai suivi le débat de deux acteurs de la société civile qui ont contribué aux travaux. Ce n'est pas parce que leurs propositions ne passent pas qu'il ferait l'injure d'aller raconter ce qu'ils ont raconté à la télé. Ici il y a des techniciens, des agronomes, des urbanistes, des architectes, des ingénieurs, avec qui on a travaillé. ».

M. OKOUNLOLA BIAOU André, *L'Alliance Force dans l'Unité*. « M. le Président vous savez qu'au Bénin c'est celui qui fait bien qu'on critique et c'est grave, quand moi j'ai suivi hier comme l'a dit le collègue SAGHUI, je me suis dit on est dans quel pays ? Cette proposition de loi que depuis quelques jours les députés ont commencé par étudier, on lit mais ce que moi j'ai entendu hier, j'étais malade M. le Président. C'est vrai que ce n'est pas eux qui vont légiférer mais c'est vrai ils ont intoxiqué la population

<sup>1</sup> Compte rendu Sommaire, Séance Plénière du 11 Janvier 2013, Ordre du jour : examen de la proposition de loi portant code foncier et domanial en République du Bénin, Deuxième session ordinaire de l'année 2012 ouverte le 18 Octobre 2012, Service séances et questions, transcription et rédaction.

<sup>2</sup> Pedro Ernest Comlan, Secrétaire Permanent Plateforme des Acteurs de la Société civile au Bénin, Fidjrosse, 03/04.



et cette population est analphabète ; moi je voudrais qu'on dénonce ça. Parce que leur proposition n'est pas passée, il faut donc aller discréditer ceux-là qui vont voter. Je demande comme l'a suggéré mon collègue SAGHUI le 1er vice-président que la Commission éclaire l'assistance, la plénière par rapport à ce point principal. C'est comme si c'est eux qui avaient proposé des choses, qu'on avait accepté et après qu'on avait enlevé derrière eux. Ce sont des choses comme ça qu'on a entendu donc il faudrait qu'on nous donne des points par rapport à ça ».

Mme VIEYRA SOGLO, *Union fait la Nation*. « Quant aux deux énergumènes qui ont décidé de prendre la parole et que vous voulez que nous, vous, les députés nous tous nous allions dans leur recherche ? Mais de quel droit ? Qui sont-ils ? Qui représentent-ils ? La société civile, je n'ai plus rien à dire là-dessus, puisque la cour constitutionnelle a tranché, car dans tous les temps on nous balance à droite à gauche, la constitution, la société civile. [...] La société civile, moi j'en ai ma claque de la société civile ! Quant à vos deux énergumènes, M. le Président, j'ai un mot à vous dire aucun député ici n'a rien à expliquer du tout, nous ne sommes pas vos ordres de la société civile telle qu'elle soit. On les a invités ici, ils sont venus pendant trois jours, ils ont travaillé avec nous, on a pris beaucoup de ce qu'ils ont décidé. Les magistrats étaient là ils ont beaucoup travaillé avec nous. ».

M. SAGHUI YOTO Justin, *Force Cauris pour un Bénin Emergent*. « J'ai suivi hier la rediffusion du débat qu'il y a eu autour de la proposition de loi et par 2 personnes de la société civile. A la limite on nous a traités d'un peu de tout. C'est comme si nous voulions voter la loi pour protéger nos propriétés, c'est comme si nous étions propriétaires de domaines infinis. Ils ont donné maintenant l'impression qu'au cours de l'étude de la loi, il y aurait eu des compromis et des consensus, qu'ils n'ont plus retrouvé dans les procès-verbaux et ils souhaiteraient même venir ici, participer à la plénière et prendre la loi. Donc cette préoccupation, c'est par rapport aux articles 360 et 366. Je voudrais vraiment demander à la Commission, si au cours de l'étude ou des séances qui ont eu lieu, ils ont enregistré les préoccupations qui ont été exprimées par ces deux personnes de la société civile.

M. VLAVONOU Louis, *Union fait la Nation*. « Moi je ne fais pas partie de cette Commission mais qu'on m'éclaire aussi, est ce que c'est uniquement cette affaire de 10 ans qu'ils veulent ramener à 5 ans qui fait problème. Je sais qu'il y a de véritables problèmes par rapport à ce qui se sont accaparés les terres, qui ne les exploitent pas, qui ne les mettent pas en valeur et c'est là depuis des décennies, depuis 50 ans ».

La reprise de cette émission, qui a eu lieu quatre jours avant, par cinq députés lors du débat en plénière, montre la justesse du choix de l'Alliance, qui a bien compris tout le potentiel de ce média percutant pour des députés de différentes couleurs politiques.

### C) Ce que fait le plaidoyer à la mobilisation

Le format plaidoyer, en inscrivant la contestation de l'Alliance dans le cadre législatif, le projet de code foncier, limite la critique à la seule question du régime foncier, et moins à la redistribution des terres. Dans les réseaux contemporains de la réforme foncière par la loi en Afrique, Ambreena Manji propose d'analyser les raisons de la domination progressive de la

réforme du régime foncier, et la marginalisation de la réforme par la redistribution<sup>1</sup>. Sam Moyo souligne que les discussions sur la réforme foncière se sont concentrées sur les problèmes de systèmes d'administration foncière et moins sur la redistribution<sup>2</sup>. Byres distingue deux approches de la réforme foncière, celle de la redistribution des terres (*redistributive reform*) et celle du régime foncier (*tenurial reform*)<sup>3</sup>. La réforme de la redistribution, en rendant possible le transfert de propriétés plus grandes vers ceux qui ont moins ou pas de terre et en questionnant les fondements du contrôle de la terre, est susceptible d'être plus radicale et plus politique<sup>4</sup>. Byres soutient que les bénéficiaires de la réforme du régime foncier tendent à être de plus gros paysans, tandis que ceux qui bénéficient des mesures de redistribution sont souvent des sans-terres ou des salariés agricoles. Même si l'élan est plus politique que légal, la réforme redistributive implique une réforme législative, car des changements légaux seront nécessaires pour consolider son succès<sup>5</sup>. Selon Keith Griffin, Azizur Rahman Khan, Amy Ickowitz, la redistribution foncière est la solution essentielle pour résoudre la pauvreté rurale, pour transférer de la terre des propriétaires à des petits paysans sans terre, contrairement à une seule réforme du régime foncier<sup>6</sup>. GKI soutiennent que la terre devrait être redistribuée à des petits agriculteurs, qui ont un usage plus efficient de la terre, et qui, étant donné leur plus grand accès au capital, sont susceptibles d'être plus productifs que les grands propriétaires terriens : « *The case for land reform rests not on the existence of defective tenure contracts but on the concentration of land ownership rights and the inefficiency, inequality and poverty that this creates* »<sup>7</sup>. Byres n'est pas d'accord avec cette position, car elle suppose une intervention substantielle de l'Etat, il dénonce son caractère démagogue et utopiste, ahistorique, qui néglige les relations capitalistes dans le milieu rural<sup>8</sup>. Ces débats proposent d'analyser le processus par lequel le plaidoyer de l'Alliance s'est concentré sur la réforme du régime foncier, et non sur la redistribution de la terre. Construire le plaidoyer dans le cadre privilégié du code domanial et foncier limite déjà les possibilités de contestation de la redistribution.

---

<sup>1</sup> Ambreena, p 34-35

<sup>2</sup> S.Moyo, *The land question in Africa : research perspectives and questions*, Dakar : CODESRIA Green book, forthcoming.

<sup>3</sup> Byres, « Introduction: contextualizing and interrogating the GKI Case for Redistributive Reform », p 1-16.

<sup>4</sup> Ambreena, p 34-35

<sup>5</sup> Ibid, p 36.

<sup>6</sup> K.Griffin, A.R.Khan and A.Ickowitz, « Poverty and Distribution of land », *Journal of Agrarian Change*, 2 (3), 2002, p 279-330.

<sup>7</sup> K.Griffin, A.R.Khan and A.Ickowitz, « Poverty and Distribution of land », *Journal of Agrarian Change*, 2 (3), 2002, p 279-330.

<sup>8</sup> Ambreena, p 37.

## CONCLUSION

En dépit du combat inégal avec le réseau de l'immatriculation, soutenu par le Millenium Challenge Account, le Ministère de l'Urbanisme, les corporations juridiques, fortement dotés en compétences et en moyens, l'Alliance a mis sur l'agenda de la réforme foncière le débat sur l'« accaparement des terres » et sur l'obligation de mise en valeur, objets de vives controverses en commission et en plénière. Même si l'article 361 autorisant l'acquisition individuelle de 1000 hectares est perçu comme un échec, elle a fortement structuré le débat parlementaire.

D'abord, la conversion au format plaidoyer constitue une ressource, car il légitime la forme syndicale et l'isolement idéologique de SYNPA fondé sur la défense de l'« agriculture paysanne » et sur la lutte contre l'« accaparement des terres » dans l'espace des mouvements sociaux et du pouvoir, promoteur de l'agriculture d'exportation et des agro-carburants. Pour bâtir un nouvel espace syndical et fabriquer une forme légitime de prise de parole et de défense des intérêts des paysans, qui soit prise au sérieux, il semble être plus simple d'emprunter le format plaidoyer, déjà connu et établi des ONG au Bénin. L'expertise, registre du plaidoyer, légitime une prise de parole, quand le syndicat à ses débuts connaît un faible nombre de militants. Cette forme acceptable et standardisée de prise de parole apparaît attrayante face aux difficultés d'un dialogue peu institutionnalisé avec le pouvoir et à l'absence de consultation organisée par le Ministère de l'agriculture du seul syndicat national des paysans. En tant que format routinier, banalisé, presque « commun » de la critique émise par les ONG, il constituerait une « armure » plus solide pour pénétrer le système étatique. Pour un syndicat, l'adoption du format plaidoyer rend possible l'alliance avec des ONGs, pour qui le plaidoyer est le principal mode de mobilisation, et de nouveaux financements.

Mais en raison de son coût élevé en moyen et en compétence juridique, le plaidoyer creuse la reproduction sociale interne et l'asymétrie de position du syndicat dans le champ politique.

En interne, il renforce la division du travail militant, de surcroît dans un syndicat d'environ 1600 militants autofinancé à 2.5% et limité dans ses moyens, car il est effectivement pris en charge par deux personnes ayant une maîtrise juridique du code. Pour des raisons financières, le faible nombre de rencontre et les difficultés de communications entre les militants, les élus et le siège, la maîtrise inégale d'internet et du téléphone portable,

les difficultés économiques quotidiennes des paysans, l'assimilation de SYNPA à une coopérative, sont autant de freins à la création de l'engagement et d'action des paysans. Le siège, qui prétend représenter l'ensemble des paysans béninois connaît peu ses propres militants. En effet, l'absence de tenue effective de registre sur la nature des activités agricoles des militants, leur superficie, leurs difficultés individuelles, empêche de préciser et d'approfondir la défense de leurs intérêts, pour offrir des formations plus adaptées. En raison de cette limitation en moyens et en compétences, l'essentiel de la dynamique du syndicat vient de l'activisme des quatre salariés du siège et d'un noyau du conseil d'administration, et peu de la base paysanne.

Dans le champ politique, le plaidoyer, parce qu'il exige une maîtrise pointue du droit et des moyens financiers élevés, creuse l'asymétrie de position de SYNPA avec le réseau de l'immatriculation. Il n'autorise qu'une critique à la marge du code, l'empêchant de prendre en charge des thématiques absentes de la loi, qui pourtant constituaient son plaidoyer initial. Il ne lui permet pas de mettre en débat les fondements du code foncier, à savoir l'uniformisation des régimes fonciers à travers le Certificat de Propriété Foncière consacré comme horizon incontournable et la promotion d'alternatives, ni de se mettre à distance du cadre législatif, pour importer des thèmes extérieurs et absents du code, à savoir la redistribution des terres ou le renforcement de l'autonomie des communes dans la gestion foncière. Cette critique confinée au cadre législatif, mais non armée pour remettre en cause ses fondements, renforce l'asymétrie de position de l'Alliance. Le nombre très réduit de militant ayant une maîtrise pointue du code, n'est pas suffisant pour critiquer la généralisation du Certificat de Propriété Foncière comme titre absolu en milieu urbain et rural. Quand bien même SYNPA promeut l'alternative du Certificat Foncier Rural prévu dans la loi de 2007-03, absent du code voté, les militants n'ont pas toujours les moyens et les compétences pour construire des alternatives à l'injonction du Certificat de Propriété Foncière et les traduire en langage de plaidoyer. Démontrer l'inadaptation de la propriété individuelle du Certificat de Propriété Foncière à la complexité du monde rural et les risques qu'il représente, en tant qu'il est une garantie de crédit et donc de vente de terre, fragilisant les petits producteurs et favorisant l'achat de grandes superficies, requièrent une maîtrise juridique pointue. SYNPA n'a pas pu traduire en langage expert sa critique du Certificat de Propriété Foncière comme horizon incontournable. Les dissensions au sein de l'Alliance sur l'immatriculation et le caractère constitutionnel du droit de propriété individuelle ont freiné sa mise en débat. Cette limitation en moyen et en compétence éclaire aussi le choix d'orienter le plaidoyer vers des thèmes, moins coûteux en

expertise et donc plus faciles à défendre, tel que l'obligation de mise en valeur de la terre ou la lutte contre l'« accaparement », fondés sur des arguments plus agronomiques relatifs à la « souveraineté alimentaire » que juridiques. L'« accaparement des terres » a été choisi comme le point de référence idéologique préalable à construire pour la mise en débat du code, organisée autour d'une polarisation des intérêts – *un code au service des investisseurs étrangers, au détriment de la petite agriculture paysanne*, si bien que les dispositions risquant la concentration des terres ont été priorisées au détriment d'autres. En effet, il est plus facile de convaincre des dangers directement perceptibles de l'article 361 sur la « souveraineté alimentaire » : en autorisant l'acquisition individuelle de 1000 hectares, dans un territoire fini et en pleine croissance démographique, il existe un risque élevé de vente des terres vivrières, de concentration foncière et de dépossession du paysan de son principal outil de production. Structurer principalement son plaidoyer sur la thématique importée et préconstruite de l'« accaparement » par le réseau GRAIN a un coût moindre en expertise et un ton plus scandaleux que l'élaboration d'une critique de l'uniformisation des régimes fonciers sur le Certificat de Propriété Foncière. Ce discours généralisant de l'« accaparement des terres orchestré par des étrangers » représente une réalité certaine, mais dilue aussi la complexité des conflits fonciers vécus par les militants, liés notamment à des conflits intrafamiliaux, à la marchandisation de la terre ou à la fragilité des instances locales de régulation.

Enfin, le format plaidoyer, parce qu'il commande de contester dans le cadre exclusif de la loi tend à restreindre le champ des possibles de la mobilisation au cadre législatif et à limiter la capacité de SYNPA à inventer des stratégies en dehors de la loi, comme en atteste la non prise en charge de la redistribution des terres. Le cadre législatif draine, définit et oriente principalement les moyens, mis au service de la prise de parole et des actions du syndicat.

En revanche, le plaidoyer local récemment déployé par la formation des leaders locaux, pour influencer les plans de développement agricole communaux, prétend être moins coûteux, rapprocher les élus des militants et rendre ainsi plus abordable l'investissement du plaidoyer par les militants.

**Tableau 10 Activités agricoles des adhérents de SYNPA**

Adhérent, commune	Adhésion	Situation foncière/activité agricole	Responsabilités autres/ politiques	Formation
<b>Membres simples</b>				
<b>Adam Dahana,</b> Commission Commercialisation, Bassila		25 hectares hérités depuis 25 ans. Maraîchage (tomates, piments, oignons) depuis 25 ans. Commerçante (achat, stock, revente de légumes).	Présidente depuis 25 ans de l'Union des sept coopératives de femmes de Bassila (transformation et production de maïs, soja, manioc, haricot vert).	
<b>Gasseto Bodéa,</b> Allada	2012	Créateur de mode Transformateur d'huile de palme (50 hectares hérités) Éleveur de poulets (1000 à 10000).		
<b>Sylvain Yakpazan,</b> Zè		5 hectares hérités Maïs, haricot, palmier à huile, manioc Éleveur (dizaine de porcs, dizaines de chèvres, poussins, cailles, vingtaine de volailles).	Responsable de la filière sésame du département de l'Atlantique dans l'ONG Papa Bénin, « Je supervise la production de sésame dans l'atlantique ». Vidéo-photographe et photographe.	Technicien agricole (formation à Porto Novo dans le centre Emmaüs, stage de 3 mois à l'IITA) Diplôme de conduite de poids lourds
<b>Vincent Atchovi,</b> Zè.	2010	Maïs (3 hectares) Éleveur de porc et de volaille.		
<b>Valentin Dasseya,</b> Allada.	2011	Terre achetée (2,5 hectares)  Ancien éleveur de 5000 volailles, il a perdu son cheptel en raison d'un mauvais vaccin. Il n'a pas les moyens de porter plainte.	Retraité des travaux publics depuis 2000.	1970-1972, son souhait était de passer les concours de formation agricole, mais ceux-ci ont été annulés. Il a alors passé le concours d'entrée au collège technique, et a poursuivi une formation de 7 ans en génie civil à Cotonou
<b>Simon Yakpa,</b> Tchaourou		20 hectares (igname, maïs, manioc, anacarde, soja).		
<b>Dieudonné Dansou Akakpo.</b>			Ancien Président des maraîchers de Grand Popo	
<b>Akpana Moussa</b>	2006	Producteur de coton, igname (2 h), maïs (3 h)	Ancien membre du groupe communal de coton. Chef de l'arrondissement de Bariénou à Djougou.	
<b>Didier Houngan,</b>	2002	« Je suis un « para-paysan », je suis avec les paysans, sans en être un. Pour que je vende beaucoup, il faut qu'ils produisent beaucoup ».	Je ne suis pas un paysan, je suis fonctionnaire jusqu'en 1995. Commerçant spécialisé dans l'achat de produits céréales et la revente à de grands éleveurs.	

<b>Yenoui Bessan, Bopa.</b>		Terre héritée Maïs, palmier à huile, haricot, banane (4 hectares).	Elu local dans son village d'Idonou. Ancien membre de l'Union des coopératives de producteurs (il s'en est retiré quand la production de coton a chuté)	
<b>Gobi Mohamed Yerouma, Tchaourou.</b>	2010	Elevage, maïs, igname, manioc, soja, arachide (3 hectares).	Ancien président du groupe villageois de coton pendant 5 ans.	Il n'est pas allé à l'école.
<b>Agnès Bio Bata Paul</b> Bembéréké, Borgou	2008	Riz, Maïs, soja, arachide, transformation d'huile, transforme la poudre de riz en manioc (1,5hectare).	Membre du groupement d'Agnès (30h, 160 membres) permet d'acheter des semences de manière groupée, la vente est individuelle.	
<b>Adizatou Koutouma</b> Bembéréké, Borgou		Arachide, coton, maïs, soja (2 à 3 hectares), transformation de gari, huile de karité, fromage, soja. Couture.	Membre du groupement Adiza Ando Bunu Yeri (15hectares)	
<b>Zinatou Maman, Sinandé, Fo-Bouré</b>	2010	Riz, soja, arachide, maïs, transformation de l'huile de karité en beurre, savon.	Groupement Ankawnmo.	
<b>M.X, Tchaourou</b>	2007	Pisciculture Eleveur de poulet Maïs, soja, riz, igname, manioc. Plantation acajou (1 hectare). Eleveur (dindon 30, cabri 50, mouton 20, poulet 600, pintade 300, porc 6).	Vente de biscuit, de boissons sucrées. Vétérinaire de poulet, cabri Guérisseur traditionnel. Fabriquant de médicaments pour animaux. Vaccination de volailles.	Formateur pour l'élevage et la transformation de savon
<b>Emile Djramaendo.</b>	2010	Cultivateur d'ananas, maïs, manioc, patates. Petit élevage de canards, caprins, poulets	Président de l'Union du Mono des producteurs d'ananas (UGPA-Mono).	Géographe.
<b>Membres élus à des responsabilités</b>				
<b>Richard Avohouémé,</b> Délégué Départemental du Zou (2007-2010-2013)		Eleveur Manioc, maïs (3 hectares) pour l'autoconsommation.		
<b>Eugénie Marquès,</b> Présidente collège des femmes (2010-2013) Vice-Présidente collège des femmes (2013-) Trésorière départemental, Littoral (2010-2013)	2009			
<b>Alexis Dakonon,</b> délégué communal Gbahouété, 41 ans.	2008	1 hectare acheté (maïs, palmier). 41ans.	Association de Développement de l'Agriculture de Gbahouété  Président comité de défense des patrimoines de Gbahouété	Fonctionnaire –enseignant, de parents paysans

<b>Julien Houenongbe,</b> Délégué communal Lokossa		Maïs (1,5hectare), manioc (1hectare), palmier sélectionné Eleveur (poules 200, pintades 110, pigeon 100, petits ruminants 80).		
<b>Léon</b> Délégué Communal Zak-pota (2009-2013)		Verger d'orange hérité. Vente sur le marché local. « je ne me considère pas comme un paysan »	Bâtiment travaux publics.	Formation secondaire d'analyste géotechnicien dans les ponts et chaussées (Parakou)
<b>Martin Lavagbé</b> Délégué départemental du Littoral (2008-2010) Premier secrétaire général adjoint (2010-2013) Responsable adjoint à l'organisation des femmes	2008	Maraîcher dans la zone aéroportuaire de Houéyiho (moins de 1 hectare)  Eleveur de porc (20 têtes).	Enlèvement de marchandises arrivant au port de Cotonou jusqu'au destinataire (une fois par mois). Secrétaire du centre de maraîcher de Houéyiho, 2003-2006 et 2009, (coopérative). Aujourd'hui, il reste membre simple.	
<b>Salimatou Gazéré</b> Vice-Présidente du collège des femmes (2010-2013) Présidente du collège des femmes (2013-), Djougou	2005	Ancienne productrice de coton.  Anacarde 2 hectares  Transformatrice.	Membre d'un groupement de femmes : transformation de tubercules, maïs, arachide, transformation, céréales, riz, igname, lapin.	
<b>Ibrahim Sero Issa,</b> Délégué communal adjoint Djougou (2007-2013) Délégué départemental de la Donga (2013-). Membre commission commercialisation.	2006	Agriculteur sur une ancienne ferme d'Etat de 1000 hectares (céréales, tubercules, riz) dans une association de 12 membres. Superficie de l'association 250 hectares exploitables.	Technicien et formateur agricole du programme phylogénétique à l'Institut National de Recherche Agricole (1990-2004) : préparation de semence et vente, étude des caractéristiques génétiques d'une plante. Puis, il démissionne pour se consacrer entièrement à l'agriculture. Chef de quartier de Bariénou depuis 2008.	Formation de 3 ans à l'Institut National de Recherche Agricole. « A l'école, mon objectif c'était de servir l'agriculture pour corriger les insuffisances que connaissaient mes parents ».
<b>Clément Dangnonhoue,</b> Délégué communal Klouekanme	2011	Terre héritée Maraîcher (tomate, maïs).		
<b>Euloge Awédé</b> Premier secrétaire général (2004-2007)		Maraîcher.	Trésorier général de l'Association Nationale des Semenciers du Bénin (ANASEB) Représentant de l'Association pour un Appui Technique à une Agriculture Militante (APATAN)	Enseignant de géographie. Doctorat. Mémoire sur les coopératives.
<b>Iliassou</b> Délégué départemental Borgou (2013)				



<b>Ignace Jules Dassey</b> Trésorier général		« je me suis rendu compte que je ne pouvais évoluer dans l'armée. J'ai démissionné de l'armée en 1999 pour un retour à la terre ». Aviculteur Maïs (5h), tomate (1,5), pastèque (1,5), ananas (10h), Transformateur d'ananas en jus. Location de 8 hectares.		Il arrête sa scolarité en classe de cinquième.
<b>M.X.</b> Délégué communal Djidja (2002-2005), Délégué Départemental Zou (2005-2007). Secrétaire du comité national de contrôle (2010-2013)	2002	Eleveur (20 dindons, environ 100 à 150 poulets, volailles. Transformateur d'anacarde en amuses bouches dans une coopérative de trois membres.	Peintre en bâtiment, commerçant	Niveau brevet.
<b>Narcisse</b> Délégué départemental Mono (2007-2013), Sè.	2002	Cultivateur de Bananes (0,75 hectares), palmiers de sélection (3 hectares)		
<b>Goussi Sylvain</b> Trésorier national (2007-2010). Délégué départemental Mono (2013-).	2002	Maraîcher, porcs, pisciculture.	Président de l'Union communale des maraîchers de Lokossa depuis 5 ans. Membre de l'Union Communal des Producteurs de Coton (mais n'est plus fonctionnel selon lui) Pas de responsabilités politiques.	
<b>Gnanho Jean</b> Délégué départemental Littoral, Cotonou.			Membre de la Coopérative des Maraîchers de Cadjeoun (41 membres) Trésorier et chargé de l'information de l'Union des maraîchers de Cotonou	
<b>Michel Kpanou</b> , Délégué communal de Comé (2010-2003, 2013-)	2005	Mais, manioc, tomate (3 hectares). Transformateur de jus d'ananas, producteur d'ananas et de porc, volailles (40).	Pas de responsabilité politique.	Formation agricole de 5 ans par l'ONG MRJC, puis recruté comme maître alphabétiseur de Mina et de Sahoué depuis 9 ans
<b>Dohouenon Adrien</b> Chargé de plaidoyer et lobbying national	2009	Cultivateur de palmier et maïs (2 hectares).	Retraité de l'armée.	
<b>Patrice Awanou</b> Délégué communal (2004-2007) Deuxième secrétaire adjoint Secrétaire général 2007-2010 Trésorier général 2013-				

<b>Marie Dossa</b> Présidente du collège des femmes (2007-2010) Athieme	2004	Maraîchère (maïs, piment, tomate, crin-crin) avec des métayers. Projet de se lancer dans le riz.	Secrétaire du groupement de femmes d'Athieme (47 villages) : transformation Présidente de la Coopérative d'Utilisation du Matériel Agricole (12 membres)	
<b>Marie Houedan,</b> Secrétaire adjointe du bureau communal de Tori Bossito.	2009	Transformatrice de vin de palme en sodabi (alcool). Manioc, maïs, haricot (autoconsommation). Ananas (3 hectares) A la mort de son mari fonctionnaire, elle revient au village pour acheter des terres.	Responsable à l'Eglise.	Parle français.
<b>Philomène Akakpo,</b> Comé Secrétaire générale du collège des femmes départemental du Mono Trésorière communal		Riz (7 hectares), maïs (6 hectares), piment (2 hectares), gombos (1 hectare).	Présidente du groupement de femme « Espoir demain » (coopérative de riz) depuis 7 ans.	
<b>Adandejan Arsène</b> Délégué communal d'Abomey	2007	Eleveur.		Technicien agricole

**Tableau 11 Répartition des ressources selon les partenaires**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total</b>	<b>Pourcentage</b>
SYNPA (autofinancement)	1, 7%	2,7%	2,7%	6 137 537	<b>2,6%</b>
CCFD	71%	67%	54%	143 655 873	<b>61%</b>
Pain Pour le Prochain	27%	24%	26%	61 475 7 82	<b>26%</b>
Helvetas	0	5%	4,6%	9 508 955	<b>4%</b>
Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et des producteurs agricoles/ SNV(société néerlandaise de développement)	0	0	11,5%	14 038 000	<b>5,9%</b>
JINUKUN	0,12%	0	0,10%	175 000	<b>0,07%</b>
RAPDA	0	0,06%	0	50 000	<b>0,02%</b>
Total ressources Francs CFA	38469252	75327449	121244446	235 041 147	100%

**Tableau 11 Total des dépenses de SYNPA de 2010 à 2012**

Total des dépenses 2010, 2011, 2012	Achat de matériels	Atelier régional sur des terres agricoles	Vie institutionnelle	Fonctionnements	Projet de plaidoyer politique agricole	Projet de développement
	13,5%	10,3%	6,5%	23%	45,5%	21%

**Tableau 13 Evolution du nombre d'adhérent à SYNPA (de 2002 au 21/03/2013)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
<b>MONO</b>	<b>8</b> 2 Lokassa 4 Houéyogbé 1 Gd-Popo 1 Athiémé-Kpinnou	0	<b>+3</b> 1 Houéyogbé 1 Lokassa 1 Athiémé	<b>+117</b> 16 Athiémé-Kpinnou 7 Athiémé-Atchannou 32 Gd-Popo-Djanglanmey 4 Gd-Popo-Sazuè 3 Gd-Popo-Adjaha 7 Houéyogbé-Dahè 22 Houéyogbé-Sè 10 Comé 1 Comé-Akodéhé 10 Comé-Ouèdèmè-Pédah 5 Lokossa	<b>+30</b> 8 Bopa-Labogo 6 Lokassa 6 Lokassa-Ouèdèmè 5 Gd-Popo-Djanglanmey 5 Athiémé-Kpinnou	<b>+5</b> 1 Lokossa 1 Grand popo 1 Athiémé-Atchannou 2 Houéyogbé-Sè	<b>+6</b> 1 Athiémé 2 Lokossa 3 Comé	<b>+8</b> 3 Grand-Popo-GdPopo 2 Djanglanmey 1 Lokossa 2 Comé	<b>+6</b> 1 Bopa-Balazouin 4 Bopa-Lobogo 1 Bopa-Bopa	<b>+2</b> 1 Lokossa-Lokossa 1 Comé-Comé Centre	<b>+3</b> 2 Lokossa 1 Bopa	0	<b>188</b>
<b>COUFFO</b>	0	0	<b>3</b> 2 Klouékanmé 1 Alpahoué-Azovè	<b>+1</b> Aplahouè	0	<b>+8</b> Klouékanmè-Lanta	<b>+1</b> Klouékanmè	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>+10</b> 6 Klouékanmè-Lanta 1 Aplahoué-Azovè 1 Djakotomè-Bétoumè 2 Djogbo-Dévé	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>23</b>
<b>ATLANTIQUE</b>	0	0	<b>3</b> 2 Allada 1 Toffo-Houègbo	<b>+100</b> 12 Zé 1 Allada-Togoudo 25 Allada-Lissègazoun 24- Allada-Nsp 12 Toffo-Damè 8 Toffo-Coussi 4 Toffo-Nsp 1 Toffo- Colli 11 Tori-Bossito	0	<b>+4</b> 2 Allada-Ahouannonzoun 1 Allada-Allada 1 Abomey-Calavi	<b>+8</b> Torri-Bossito	0	<b>+5</b> 1 Toffo-Coussi 1 Toffo-Sèhouè 1 Abomey-Calavi-Hèvié 1 AC -Togba 1 AC-Godomey	<b>+3</b> 1 AC-Godomey 1 Zè-Houndpoé 1 AC-Hèvié	<b>+6</b> 4 Allada 1 Toffo-Sèhouè 1 Kpomassè-Sègbéya	<b>+5</b> 2 Ouidah 3 Toffo	<b>136</b>

<b>OUEME</b>	0	0	1 Ouando	0	+11 1 Dangbo 1 Misséréé 4 Avrankou 5 Porto-Novo	0	0	0	0	0	0	0	12
<b>PLATEAU</b>	0	0	1 Sakété-Takon	0	+8 3 Sakété-Takon 3 Ifangni-Banigbé 1 Adja-ouèrè-Tatonoukon 1 Sakété-Sakété	0	+10 1 Adja-Ouèrè-Adja-Ouèrè 6 Adja-Ouèrè-Ikpinlè 2 Adja-Ouèrè-Tatannonkon 1 Pobè-Pobé	+17 1 Adja-Ouèrè 9 Pobè-Pobè 2 Adja-Ouèrè-Oko-Akaré 5 Adja-Ouèrè-Ikpinlè	+64 25 Pobè-Pobè 11 Adja-Ouèrè-Oko-Akaré 4 Adja-Ouèrè-Adja-Ouèrè 7 Kétou-Kpankou 8 Kétou-Adakplamè Kétou-Centre 1 Sakété-Takon 2 Pobè-Ahoyèyè 7 Pobè-Towè	+20 13 Adja-Ouèrè 1 Pobè-Pobè Nord 3 Pobè-Towè 3 Adja-Ouèrè	+12 1 Pobè 11 Adja-Ouèrè	0	132
<b>L</b>	0	0	0	0	18 Cotonou	+85	0	0	+39	0	+2	0	144
<b>ZOU</b>	0	0	1 Abomey-Hounli (S.Bodéa)	0	+53 4 Abomey-Détouhou 1 Ab-Djègbé 2 Ab-Vidolé 4 Ab-Hounli 1 Ab-Gbècon-Hounli 2 Ab-Zounzonmé 1 Ab-Séhoun 1 Bohicon-Avogbannan 5 Boh-Agongointo 2 Boh-2ème arrondissement 1 Boh-Ouassaho 2 Boh-Bohicon 2 Boh-Lisségazoun 1 Boh-Gnidjazoun 12 Boh-Djidja-Agouna 1 Dji-Mougnon 2 Dji-Djidja 1 Dji-Gobaix 1 Dji-Monsourou 3 Zogbodomèy-Canall 2 Agbangnizoun-Tanvè	0	0	0	+32 6 Agbangnizoun-Tanvè 3 Abomey 5 Djidja 3 Bohicon-2ème arrondissnt 4 Boh-Avogbannan 3 Boh-nsp 1 Zogbodomè-Domè 1 Zogb-Zoukou 1 Zakpota-Assalin 1 Zak-Kpakpamè 1 Zak-Allahé Centre 1 Zak-Zakpota Centre	+60 2 Bohicon-Bohicon 1 Boh-Avogbannan 49 Djidja-Djidja 5 Dji-Centre 1 Dji-Abomey 1 Dji-Monsourou	+46 18 Djidja-Djidja 8 Djidja-Dohouimè 1 Djidja-Agbokpa 1 Bohicon-Lissèzoun 1 Ouinhi-Ouinhi 15 Zakpota-Kpakpamè 1 Zak-Sahè 1 Zak-Tanta	+21 1 Zakpota-Kpakpamè 2 Zak-Za Tanta 7 Djidja 2 Bohicon 2 Abomey-Hounli 2 Ab-Vidolé 1 Ab-Adanlokpodji 2 Zogbodomè-Tanwehessou 1 Zog-Avlamè 1 Zog-Cana II	214

DONGA	0	0	0	21 Djougou- Bariénou	+6 3 Dj-Bariénou 1 Dj-Kolokondé 1 Dj-Partago 1 Dj-Onklou	+1 1 Copargo	+1 1 Dj-Bariénou	0	+50 22 Dj-Nsp 14 Dj-Bariénou 1 Dj-Partago 1 Dj-Kolokondé 5 Basilla 5 Ouaké 1 Copargo	+11	+25	+1	116
BORGOU	0	0	0	0	0	1 Tchaourou- Goro	+55 9Bembèrèkè- Bembèrèké 2Bembèrèkè-Ina 2Bembèrèkè- Gamia 2Bembèrèkè- Béroubouay 4Tchaourou- Tchaourou 1Sinendé-Sékéré 2Sinendé- Sinendé Centre 1Sinendé-Fo- Bouré 19Tchaourou- Tchaourou 5Tchaourou- Alafiarou 10 Parakou	+8 4 Parakou 4 Bembèrèkè-B	+40 16 Tchaourou – Tchaourou 3Tchaourou- Sansou 12Tchaourou Bétérou 1Tchaourou- Alafiarou 1Sinendé Fobouré 6 Kalalé 1 Bembèrèké 1 Pèrèrè	+ 46 10Kalalé-Kalalé 30 Tchaourou- Bètèrou 1Tchaourou- Kika 1Tchaourou- Alafiarou 2 Bembèrèkè- Ina 2Parakou	+57 40 Tchaourou- Sansou 9 Tchaourou- Yébèssi 1 Thaourou- Goro 2 Sinendé-Siki 1 Sinendé- Sinendé Centre	+50 31Sinendé- Sinendé Centre 1Sinendé- Bembèrèké 8 Tchaourou 6 Sinendé-Fo- Bouré 3 Kalalé 1 Bembèrèké	257
ALIBOURI	0	0	0	0	0	0	0	0	1	+190 91-Kandi- Sonsoro 15-Kandi-Sam 15-Kandi- Angaradébou 13-Kandi- Kassakou 5-Kandi-Kandi 16-Gogounou 20-Karimama- Birini Lafia 15-Malainville	+48 46 Kandi- Sonsoro 1 Kandi-Nsp 1 Malainville	0	238
COLLINES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10 8 Ouèssè-Kilibo 1 Ouèssè-Toui 1 Ouèssè- Kemon	+11 11 Savalou	+44 33 Ouèssè-Kilibo 8 Ouèssè-Tui 1 Ouèssè-Kémon 1 Ouèssè- 1 Kémon-Akparou	65
ATACORA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4 2 Kouandé 1 Natitingou 1 Pehunco	0	4
TOTAL	8	+0 8	+12 20	+239 259	+126 485	+104 585	+81 666	+33 699	+236 935	+352 1287	+216 1501	+121 1622	

**Tableau 12 Evolution de la proportion d'adhérente sur le nombre total d'adhérent à SYNPA (2002 au 21/03/2013)**

Départements	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total (chiffre absolu)	Total%
<b>Mono</b>	1/8	0	1/3	30/117	18/30	0/5	0/6	2/8	1/6	0/2	1/3	0	54/188	<b>28%</b>
<b>Plateau</b>			1	0	3/8	0	1/10	3/17	12/64	3/20	6/12	0	29/132	<b>21%</b>
<b>Couffo</b>			1/3	0	0	4/8	0/1	0	0	1/10	0	0	6/23	<b>26%</b>
<b>Atlantique</b>			0/3	14/100	0	1/4	0/8	0	0/5	0/3	1/6	1/5	17/136	<b>12%</b>
<b>Zou</b>			1/1		5/53				5/32	5/60	7/46	3/21	26/214	<b>10%</b>
<b>Borgou</b>						0/1	6/55	1/8	12/40	30/46	7/57	8/50	64/257	<b>24%</b>
<b>Donga</b>				0/21	0/6	0/1	0/1	0	18/49	7/11	23/25	0	48/116	<b>41%</b>
<b>Littoral</b>				2/18	7/85	0	0	0	1/39	0	0/2	0	10/144	<b>6%</b>
<b>Alibouri</b>										17/190	21/48	0	38/238	<b>15%</b>
<b>Collines</b>										0/10	2/11	8/44	10/65	<b>15%</b>
<b>Atacora</b>											4/4	0	4/4	<b>100%</b>
<b>Ouémé</b>			1/1	0	3/11	0	0	0	0	0	0	0	4/12	<b>33%</b>
<b>Total adhérentes (chiffre absolu)</b>	1	0	+5 6	+46 52	+ 36 88	+5 93	+7 100	+6 106	+49 155	+63 218	+72 290	+20 310	<b>310/1529<sup>1</sup></b>	<b>20%</b>
<b>Total% cumulé</b>	<b>0,06%</b>		<b>0,3%</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>6.9%</b>	<b>10%</b>	<b>14%</b>	<b>18%</b>	<b>20 %</b>		

<sup>11</sup> Après la réunion des effectifs départementaux, nous obtenons un total de 1529 adhérents, tandis que le chiffre officiel du répertoire national de SYNPA est de 1535 au 21/03/2013. Ceci est dû à une marge d'erreur dans nos calculs, peut être liée au nombre de décès que nous avons mal apprécié.

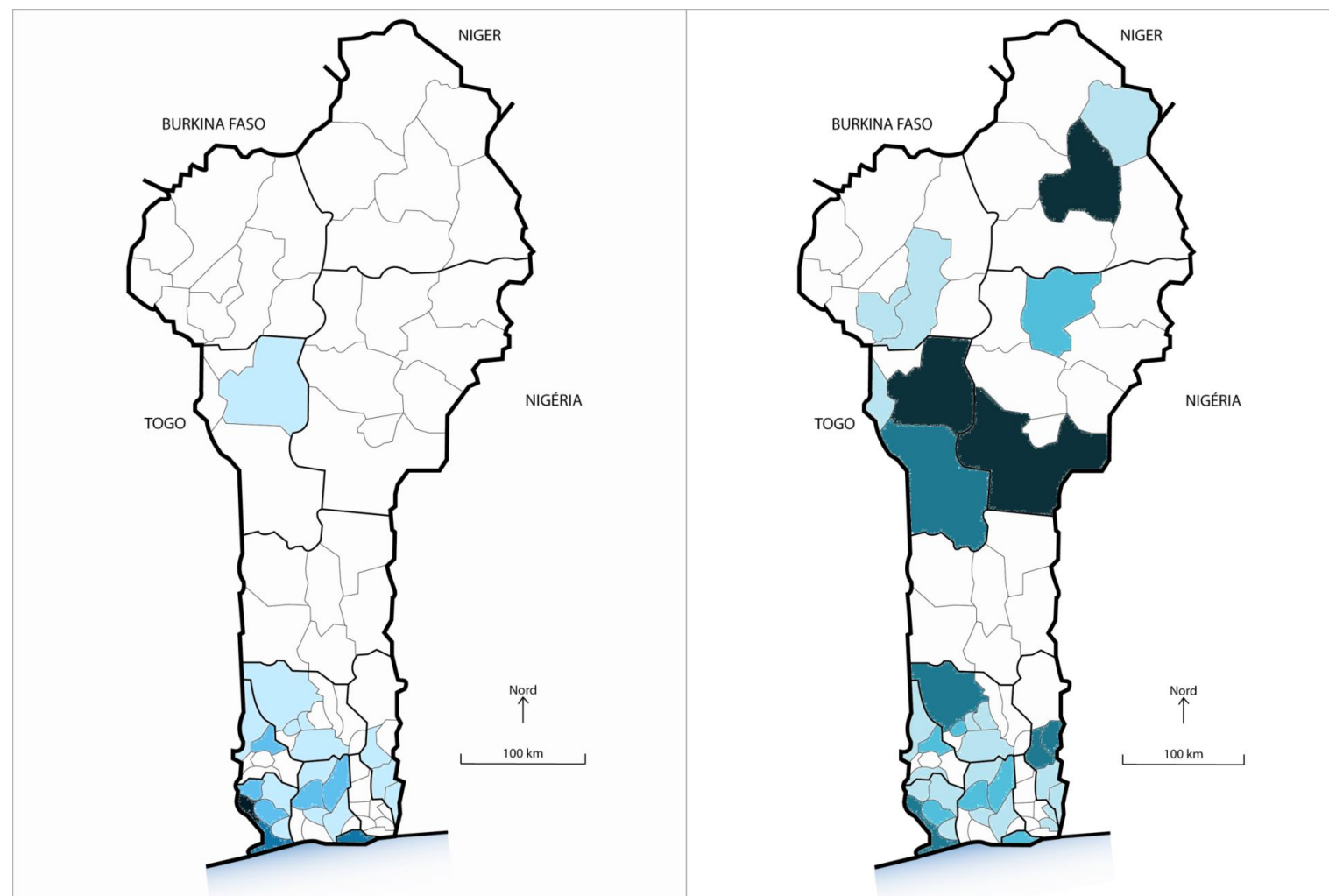
## Répartition nationale des militantes de SYNPA en 2006 et en 2013.

### Légende première carte :

- Pas de militantes.
- Entre 1 et 3 militantes.
- Entre 4 et 8 militantes.
- Entre 9 et 16 militantes.
- Entre 16 et 17 militantes.

### Légende deuxième carte :

- Pas de militantes.
- Entre 1 et 3 militantes.
- Entre 4 et 10 militantes.
- Entre 11 et 20 militantes.
- Entre 21 et 56 militantes.



*Sources : Répertoire des membres de la Synergie Paysanne de 2002 jusqu'au 21/03/2013.*